Une analyse économique de la péréquation

Robin Boadway Frank Flatters

Une étude préparée pour le Conseil économique du Canada

Établi en 1963 par une Loi du Parlement, le **Conseil économique du Canada** est une corporation de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres, qui sont nommés par le gouverneur en conseil.

Le Conseil est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement économique du Canada. Le Conseil est autorisé à entreprendre des études et des enquêtes, de sa propre initiative ou à la demande du Ministre, et à faire rapport de ses activités. Chaque année, il doit préparer et faire publier un exposé sur les perspectives et les problèmes économiques à long et à moyen termes. Il peut aussi faire publier les études et les rapports dont la publication lui semble opportune.

Le président est le directeur général du Conseil; il en surveille les travaux et en dirige le personnel. Les montants requis pour acquitter les dépenses du Conseil sont prélevés sur les crédits que le Parlement vote à cette fin.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité des *Exposés annuels*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Figurent également au nombre des publications du Conseil, les *Études*, *Documents* et *Comptes rendus de colloques*, qui sont explicitement *attribués à des auteurs particuliers* plutôt qu'au Conseil lui-même. Celui-ci établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil économique du Canada, les ouvrages à nom d'auteur tels que les études, documents et rapports de colloques. Pour se prononcer sur la qualité, l'exactitude et l'objectivité d'une étude ou d'un document attribué à son auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des *études à nom d'auteur*, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui font un rapport confidentiel sur la qualité de ces ouvrages. Le fait de publier une étude ou un document à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations contenues dans l'ouvrage, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

Une analyse économique de la péréquation

Les auteurs

Robin W. Boadway

Né en 1943; études au Collège militaire royal (B. Eng.), à l'Université d'Oxford (B.A. et B.Phil.) et à l'Université Queen's (Ph.D.); a enseigné au Collège militaire royal et à l'Université Queen's; présentement professeur titulaire et directeur du Département d'économique à cette université; a écrit de nombreux articles sur la fiscalité et les finances publiques.

Frank R. Flatters

Né en 1944; études aux Universités Carleton (B.A.), Western Ontario (M.A.) et Johns Hopkins (Ph.D); a enseigné à Johns Hopkins, Queen's et l'Université de Chicago; directeur adjoint de la *Revue canadienne d'économique* de 1974 à 1978; maintenant professeur agrégé d'économique à Queen's et directeur du programme d'études du troisième cycle; a agi comme conseiller auprès du Conseil économique du Canada et du Conseil économique de l'Ontario; auteur ou co-auteur de nombreux ouvrages et articles sur la politique commerciale, la politique sociale, la productivité et la péréquation.

ROBIN BOADWAY
FRANK FLATTERS

Une analyse économique de la péréquation

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité des auteurs et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue EC 22-105/1982F
ISBN 0-660-90871-9

Canada: $6.95
à l'étranger: $8.35

Prix sujet à changement sans avis préalable

Table des matières

Remerciements ix

1 Aperçu des questions 1
Nature et évolution du programme de péréquation 2
La documentation sur les subventions intergouvernementales 6
Raisons économiques des subventions intergouvernementales 6
Le type de subvention approprié 9

2 Hypothèses et principes de base 11
Quelques hypothèses de base 11
Critères de bien-être 11
Répartition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces 14
Principaux arguments militant en faveur de la péréquation 15
Argument relatif à l'équité 16
Argument relatif à l'efficacité 22

3 Arguments relatifs à l'équité et à l'efficacité militant en faveur de la péréquation des recettes fiscales perçues à la source 25
Arguments relatifs à l'équité militant en faveur de la péréquation 25
Arguments relatifs à l'efficacité militant en faveur de la péréquation 30
Équilibre du marché du capital 31
Équilibre du marché du travail 31
Niveau d'efficacité de g_b 32
Conclusions 34

4 Autres hypothèses sur le plan des données empiriques, des institutions et du comportement des agents économiques 35
Variabilité des prix et modèles à plusieurs biens 36
Frais de migration 37
Autres types de taxes provinciales 38
Taxes indirectes 39
Impôts fonciers 39
Autres analyses des avantages fournis par l'activité des gouvernements provinciaux 40
Biens intermédiaires 40
Saisie des rentes par le biais de baisses de prix ou de profits pour les sociétés de la Couronne 41

Épargne des provinces 42
Biens publics des provinces 42
Différences interprovinciales dans le coût des services publics 42
Biais des politiques du gouvernement fédéral d'un point de vue régional 43

5 Péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence : conséquences des budgets provinciaux non neutres 45
Argument relatif à l'équité militant en faveur de la péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence 46
Autres illustrations de l'argument relatif à l'équité militant en faveur de la péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence 50
Relâchement des hypothèses relatives au comportement des provinces en matière de redistribution 52
Autres hypothèses relatives à la progressivité des budgets provinciaux 53
Arguments relatifs à l'efficacité militant en faveur de la péréquation des taxes liées au lieu de résidence 56

6 Conclusions 59
Sommaire des principaux résultats 59
Arguments relatifs à l'équité militant en faveur de la péréquation 60
Principales sources de différences sur le plan des avantages fiscaux nets 62
Arguments relatifs à l'efficacité militant en faveur de la péréquation 65
Une évaluation de la péréquation au Canada 67
Le régime actuel 67
Quelques remarques sur d'autres conceptions de la péréquation 68

Notes 73

Bibliographie 77

Tableaux

2-1 Cas hypothétique du revenu net par habitant dans deux provinces, après impôt fédéral et transferts 16
2-2 Cas hypothétique du revenu net par habitant dans deux provinces, après impôts du gouvernement fédéral et des provinces 17
2-3 Revenu net après impôt fédéral pour les personnes à revenu élevé et à faible revenu, dans deux provinces hypothétiques 20
5-1 Péréquation des taxes liées au lieu de résidence : une comparaison hypothétique entre provinces 51
5-2 Péréquation des taxes liées au lieu de résidence : une comparaison hypothétique des paiements à effectuer sous le régime actuel et en fonction d'un régime idéal 54

Graphique

2-1 Situation d'équilibre dans l'allocation de la main-d'œuvre entre deux provinces hypothétiques 23

Remerciements

Cette étude s'est échelonnée sur une période de temps considérable et nous y avons apporté à plusieurs reprises des modifications importantes. Cela est dû en grande partie aux réactions qu'ont suscitées les discussions que nous avons eues avec plusieurs de nos collègues. Ces échanges ont eu lieu à diverses périodes et ont impliqué les personnes suivantes : Jack Mintz (Université Queen's), Sam Wilson et Ken Norrie (Université de l'Alberta), David Sewell et Denis Gauthier (Conseil économique du Canada), Walter Hettich et Stan Winer (Université Carleton), Lorraine Eden (Université Brock), Peter Mieszkowski (Université Rice) et Jim Lynn (ministère des Finances).

Nous avons présenté un résumé de certaines de nos idées lors de la réunion annuelle de l'Association canadienne d'économique qui s'est tenue à Halifax en mai 1981. Nous sommes reconnaissants des commentaires dont nous ont fait part à cette occasion Jim Johnson (Université McMaster) et Baxter MacDonald (Conseil économique du Canada). Nous avons soumis un document semblable à l'Université Guelph, à l'Université Wilfrid Laurier, à l'Université Trent, à l'Université Acadia, à l'Université Carleton et au ministère fédéral des Finances. Nous avons également présenté à plusieurs reprises nos travaux au Conseil économique du Canada. Nous tenons à remercier les participants de tous ces séminaires pour leurs commentaires précieux.

Il nous faut faire une mention spéciale de la participation de Dave Usher (Université Queen's) dont les commentaires incisifs et les nombreuses critiques nous ont guidés plus d'une fois dans ce que nous pensons être la bonne voie. Enfin, il ne faut pas oublier l'aide que nous ont fournie les diverses personnes qui ont revu nos textes lors de l'élaboration de la version finale.

1 Aperçu des questions

En dépit des objections formulées de temps à autre par certains économistes, la poursuite d'un programme fédéral-provincial de paiements de péréquation est devenue un véritable credo dans les milieux politiques. Ce programme suscite une telle confiance que virtuellement toutes les propositions sérieuses de réforme constitutionnelle préconisent l'enchâssement dans la Constitution du principe et de la nécessité des paiements de péréquation. C'était le cas du *Rapport* du Groupe de travail sur l'unité canadienne [Commission Pepin-Robarts (1979)] et du *Livre Beige* du parti libéral du Québec (1980). En fait, cet enchâssement dans la Constitution est maintenant un fait acquis, étant donné qu'il faisait partie de la proposition du gouvernement fédéral visant le rapatriement de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Pourtant, même s'il semble évident aux spécialistes des questions constitutionnelles qu'un accord conclu entre les régions doit nécessairement englober des dispositions garantissant la péréquation afin d'atténuer les disparités régionales, l'opposition de certains économistes s'intensifie. Ce n'est pas que ces économistes soient contre la diminution des disparités régionales; ils considèrent plutôt que les paiements de péréquation ne constituent pas un instrument d'intervention approprié au problème. Partageant l'avis de Courchene (1978), nombre d'entre eux prétendent que loin d'atténuer les disparités régionales, les programmes de péréquation peuvent contribuer à les aggraver. À leur sens, les transferts des régions à revenu élevé aux régions à faible revenu entraînent une mauvaise allocation des ressources du pays et réduisent la motivation des personnes des régions bénéficiaires à travailler, à épargner, à changer de région, à prendre des risques, et ainsi de suite. Comme les prestataires de bien-être, des provinces entières sont placées dans un état de dépendance et les mesures qui les incitent à un développement autonome sont très limitées.

Ces affirmations sont évidemment sérieuses d'autant plus que les disparités régionales sont très marquées au Canada et que les paiements de péréquation y jouent un rôle relativement important si on les compare à ceux qui existent dans d'autres systèmes fédéraux. Or, l'aspect économique de cette controverse n'a pas été examiné à fond. La raison d'être des paiements de péréquation, sur le plan économique, n'a pas été étudiée de façon détaillée. La justification traditionnelle est fondée sur des énoncés spéciaux d'objectifs ou sur des concepts désuets. Parallèlement, les objections formulées à l'égard de la péréquation se fondent, dans l'ensemble, sur des comparaisons simplistes avec les conséquences négatives de transferts substantiels à des personnes à faible revenu. Une analyse judicieuse des paiements de péréquation entre les gouvernements doit bien tenir compte tant des caractéristiques empiriques de la fédération canadienne, y compris la nature des disparités, que des caractéristiques d'ordre institutionnel, par exemple le partage des pouvoirs économiques entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous nous proposons de fournir une analyse économique du rôle particulier que doivent jouer, le cas échéant, les paiements de péréquation dans une économie fédérale comme celle du Canada. Dans notre analyse, nous tenterons de faire la part des manifestations diverses des disparités régionales en nous fondant sur notre conception du partage, sur le plan politique, des pouvoirs économiques.

L'existence de disparités régionales a été bien étayée dans la documentation existante. Le lecteur est invité à se référer tout spécialement à une étude publiée par le Conseil économique du Canada qui s'intitule *Vivre ensemble* (1977) et dont les conclusions vont comme suit :

> [...] aucun exercice de haute voltige statistique ne peut amener l'observateur raisonnable à nier que le bien-être de l'individu est fortement influencé par la situation de la région où il est né et où il a été élevé. Bref, les disparités existent [p. 228].

Plus récemment, le ministère des Finances publiait, avec la sortie du Budget de novembre 1981, un document intitulé *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80* et dans lequel on calculait que la capacité des provinces d'engendrer des recettes fiscales au taux d'imposition national

moyen variait à tel point que les recettes potentielles qui en résultaient passaient de 1 600 $ par habitant à l'Île-du-Prince-Édouard à presque 7 000 $ par habitant en Alberta (p. 47). Il est donc évident qu'il existe d'importantes disparités d'ordre fiscal.

Nature et évolution du programme de péréquation

Même si les transferts inconditionnels du gouvernement fédéral aux provinces existent depuis la Confédération, les paiements de péréquation tels que nous les connaissons n'ont pris forme qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Le recours à des paiements de péréquation comme moyen de redistribution entre les provinces a été proposé pour la première fois en 1940 par la célèbre Commission royale sur les relations fédérales-provinciales (Commission Rowell-Sirois). Même si les recommandations formulées à cette époque n'ont été mises en application qu'une vingtaine d'années plus tard, on ne peut surestimer l'importance du Rapport Rowell-Sirois. Non seulement le programme de péréquation en vigueur a-t-il évolué pour devenir l'équivalent de la formule proposée par la Commission mais, ce qui importe davantage pour notre démarche, les raisons invoquées par la Commission Rowell-Sirois pour l'établissement d'un régime de transferts de cette nature et d'une telle envergure sont encore généralement reçues dans les milieux politiques.

Il convient de nous rappeler le contexte dans lequel le Rapport Rowell-Sirois a été rédigé. Nous sommes à la fin des années 30 et les conséquences de la grande crise sont toujours aussi évidentes. L'activité économique est encore stagnante, notamment dans les provinces des Prairies victimes d'une grande sécheresse. Les trésors provinciaux auxquels on impute les coûts considérables de l'aide financière sont presque taris. Le régime fiscal est désorganisé. Le gouvernement fédéral et les provinces appliquent des assiettes et des taux différents aux mêmes domaines fiscaux, ce qui entraîne inévitablement des inefficacités et des injustices. L'analyse économique des finances publiques n'en est qu'à ses débuts et les données économiques, particulièrement en ce qui concerne les provinces, sont virtuellement inexistantes. Étant donné les circonstances dans lesquelles le Rapport Rowell-Sirois a pris forme, il est remarquable que les propositions relatives au partage des recettes fiscales de la fédération soient encore valables aujourd'hui et suscitent toujours un si grand appui; c'est là un témoignage non équivoque de la clairvoyance des membres de la Commission.

Au risque de simplifier à outrance les recommandations du Rapport Rowell-Sirois concernant les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, nous pourrions les regrouper en deux catégories interdépendantes qui visent conjointement à améliorer la situation financière des provinces. Premièrement, on proposait que les provinces renoncent à prélever des impôts sur le revenu des particuliers, des corporations et sur les droits successoraux. La Commission estimait que cette mesure était indispensable au fonctionnement efficace de l'économie. Parallèlement, le gouvernement fédéral ne devait pas concurrencer les provinces dans les domaines d'imposition qui leur étaient propres. La Commission visait ainsi à éliminer les inefficacités et les injustices qu'engendrait le chevauchement des compétences.

Le deuxième ensemble de recommandations peut être considéré, en partie du moins, comme un moyen d'indemniser les provinces qui avaient perdu, dans une certaine mesure, leur capacité d'engendrer des revenus. On recommandait que le gouvernement fédéral élabore un programme de transferts annuels aux provinces, appelé « subventions d'après la norme nationale ». Ces paiements devaient être versés aux provinces en fonction de la différence en moins entre les dépenses provinciales et municipales requises pour fournir des services correspondant à la norme nationale et les recettes fiscales provenant de la perception d'un impôt normal. Pour reprendre en substance les mots des membres de la Commission, il s'agit du montant que le gouvernement fédéral devait verser annuellement aux provinces nécessiteuses pour leur permettre d'assurer des services correspondant à la norme nationale sans que celles-ci n'aient à percevoir des impôts supérieurs à la norme canadienne. En d'autres termes, les provinces qui n'arrivaient pas à fournir des services comparables à la norme canadienne en percevant des impôts selon un taux normal devaient retrouver le niveau de vie équivalant à la moyenne nationale au moyen des subventions d'après la norme nationale. Outre l'octroi de ces subventions, le gouvernement fédéral devait assumer la dette nette accumulée par les provinces en raison de la crise afin de raffermir leur situation financière. Comme nous en ferons état plus loin, le but des paiements de péréquation diffère très peu de celui des subventions d'après la norme nationale, en dépit du fait que les provinces n'éprouvent plus de problèmes financiers et qu'elles interviennent simultanément avec le gouvernement fédéral dans les mêmes domaines d'imposition lucratifs, soit l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations.

Parce qu'il fallait financer la guerre, les recommandations du Rapport n'ont pas été mises en pratique à cette époque même si, de l'avis de certains observateurs, on aurait dû le faire, en dépit des circonstances[1]. À la fin des hostilités, la situation avait

beaucoup changé. Ainsi, les provinces avaient provisoirement renoncé à percevoir l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations en vue de contribuer à l'effort de guerre. Au lendemain du conflit mondial, le gouvernement fédéral a continué d'être l'unique percepteur des impôts dans ces domaines tout en indemnisant les provinces par le biais d'un régime de location de domaines fiscaux qui correspondait en fait à des subventions par habitant établies selon la population et la croissance du produit national brut[2]. Étant donné que les paiements effectués en vertu de ce régime constituaient des subventions égales par habitant plutôt que des paiements fondés sur les impôts réellement perçus par chaque province, ils comportaient implicitement un élément de péréquation, bien que probablement différent de celui qui aurait résulté de la mise en œuvre des recommandations de la Commission Rowell-Sirois.

En 1957, une importante innovation a en effet établi une distinction entre le rôle de péréquation des transferts fédéraux-provinciaux et les fonctions mêmes de perception des impôts. La location fiscale qui englobait les deux éléments précités était remplacée par un régime de partage des impôts dans le cadre duquel les impôts remis à une province étaient fonction des impôts réellement perçus par cette province. Ceci a d'abord été effectué au moyen d'un système d'abattement fiscal qui, en 1962, devait être remplacé par les accords de perception fiscale en vertu desquels le gouvernement fédéral jouait uniquement le rôle de percepteur d'impôts pour les provinces, pour autant que ces provinces utilisaient la même assiette fiscale (mais non nécessairement les mêmes taux) que le gouvernement fédéral. Ce système est encore en vigueur de nos jours[3]. La Loi de 1957, soit la Loi sur les arrangements entre le Canada et les provinces relativement au partage des impôts, établissait un régime de paiements de péréquation du gouvernement fédéral aux provinces moins favorisées. À l'époque, comme à l'heure actuelle, les paiements de péréquation étaient calculés uniquement en fonction du potentiel fiscal de la province et non selon les divergences interprovinciales au poste des coûts de services « normaux ».

Initialement, les seuls domaines d'imposition à faire l'objet de la péréquation étaient l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations ainsi que sur les droits successoraux. La péréquation était déterminée en fonction du rendement fiscal par habitant des deux provinces affichant le rendement le plus élevé. Les ententes devaient être renégociées à tous les cinq ans. En 1962, la première renégociation a donné lieu à la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces en vertu de laquelle la péréquation était établie selon une formule analogue à celle des cinq années antérieures, sauf qu'on y ajoutait les revenus provenant des ressources naturelles. En 1967, le régime a subi deux changements fondamentaux. D'abord, le nombre d'assiettes de l'impôt est passé de quatre à seize. Deuxièmement, au lieu de retenir les deux provinces les mieux nanties comme point de comparaison pour les autres provinces, le revenu fiscal national moyen par habitant pour chaque province et pour chaque source de revenu était calculé comme étant la différence entre le revenu fiscal national moyen et le revenu fiscal qui serait perçu en appliquant le taux d'imposition national moyen à l'assiette fiscale réelle de la province. En 1972, le nombre d'assiettes fiscales utilisées dans la formule a été porté à 23 et, en 1977, à 29, de sorte que la formule portait sur presque toutes les sources de revenu des provinces autres que les dettes et les subventions.

Il y a lieu d'expliquer plus en détail le fonctionnement du régime en vigueur. La formule de péréquation s'applique aux sources de revenu provinciales suivantes :

- impôt sur le revenu des particuliers
- impôt sur le revenu des corporations
- taxes sur le tabac
- taxes sur les ventes
- taxes sur les ventes d'essence
- taxes sur les ventes de carburant diesel
- revenu provenant des permis et de l'immatriculation
  - –des véhicules à moteur commerciaux
  - –des véhicules à moteur non commerciaux
- taxes sur les ventes
  - –de bière
  - –de vin
  - –de boissons alcooliques fortes
- primes d'assurance-maladie
- impôts sur la feuille de paye
- revenus tirés des loteries
- droits de succession et impôts sur les dons
- taxes afférentes aux pistes de course
- revenus provenant des exploitations forestières
- revenus provenant du pétrole et du gaz naturel
  - –revenus provenant du pétrole extrait sur des terrains de la Couronne
  - –revenus provenant du pétrole extrait sur des terrains possédés en propre
  - –revenus provenant du gaz naturel extrait sur des terrains de la Couronne
  - –recettes tirées du gaz naturel extrait sur des terrains possédés en propre
  - –cessions de terrains de la Couronne
  - –revenus provenant du pétrole et du gaz naturel autres que les précédents

revenus provenant de minerais
revenus provenant de la location d'énergie hydro-électrique
revenus et impôts provinciaux divers
impôts sur les primes d'assurance
revenus du gouvernement du Canada partagés avec les provinces
impôts immobiliers provinciaux et impôts scolaires.

Les paiements de péréquation auxquels est admissible chaque province sont calculés pour chacune des sources de revenu précitées selon la démarche que voici. Une assiette fiscale commune est choisie pour chaque source de revenu et elle est ensuite évaluée pour chacune des provinces, ainsi que pour l'ensemble des provinces, afin de déterminer l'assiette fiscale nationale. Les rentrées globales d'impôt provincial sont agrégées en vue de déterminer les recettes fiscales nationales. Ces recettes sont divisées par la population nationale pour établir les recettes fiscales nationales moyennes par habitant, soit la norme du calcul des paiements de péréquation auxquels une province est admissible. Le taux d'imposition national moyen s'obtient en divisant les recettes fiscales nationales par l'assiette fiscale nationale pour chaque source de revenu. Ce taux d'impôt national moyen est ensuite appliqué à l'assiette fiscale de chaque province, par habitant. La différence en moins par rapport aux recettes nationales moyennes par habitant tirées de cette source de revenu correspond donc au paiement de péréquation par habitant auquel la province a droit pour cette source. S'il y a excédent par rapport à la moyenne nationale, le paiement de péréquation est négatif. Les paiements par habitant sont convertis en paiements globaux en les multipliant par le nombre d'habitants dans la province. Ils sont ensuite agrégés pour toutes les sources de revenu afin de déterminer le paiement global de péréquation à verser à la province. Si la somme est positive, le gouvernement fédéral verse le montant à la province, en l'imputant à ses propres recettes générales. Si le solde est négatif, aucun paiement n'est fait à la province (ou exigé d'elle). Dans la pratique, toutes les provinces sauf l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont reçu des paiements de péréquation, mais la Saskatchewan perdra bientôt son statut de province défavorisée.

Il existe toutefois certaines exceptions importantes à la règle précitée dans la mesure où elles ont empêché l'Ontario de recevoir les paiements de péréquation qui lui auraient été versés si la formule avait été appliquée d'une manière conforme à celle que nous venons d'expliquer. (L'importance de ces exceptions se dégagera également de leur comparaison avec les résultats de l'analyse présentés plus loin.) Dans la formule de péréquation en vigueur, les revenus provenant des ressources non renouvelables ne sont pas traités sur le même pied que les autres sources de revenu. Pour être plus précis, seule la moitié des recettes provinciales tirées de ces sources font l'objet d'une péréquation. En outre, le total des paiements de péréquation versés à cet égard ne peut dépasser le tiers de l'ensemble des paiements[4]. Dans la réalité, les revenus provenant du pétrole et du gaz naturel sont les plus importants de cette catégorie. Les majorations relatives à ces sources sont si importantes que, selon les prévisions, la limite maximale était censée être atteinte en 1980-1981. En outre, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il éliminerait sur une période de deux ans commençant en 1979-1980 les versements de péréquation au titre de cessions de concessions de la Couronne.

Il serait présomptueux de conjecturer la raison particulière qui a amené le gouvernement fédéral à accorder moins d'importance aux revenus provenant des ressources naturelles dans la formule de péréquation. Outre les dépenses considérables qu'impose au gouvernement fédéral la péréquation des revenus du pétrole et du gaz naturel, inégalement répartis, l'importance que l'on accorde à ces revenus dans le contexte de la péréquation ne peut être dissociée de la question plus générale du partage des rentes entre le gouvernement fédéral et les provinces. Une autre observation mérite d'être faite; si les revenus provenant des ressources avaient été traités différemment, l'Ontario aurait reçu des paiements en dépit des recettes relativement élevées par habitant qu'elle tire d'autres sources. Cela serait difficilement acceptable sur le plan politique. Dans certaines régions du pays, on estime en effet que l'Ontario a tiré des avantages exceptionnels de la protection continue assurée par la politique nationale et que la péréquation constitue, dans une certaine mesure, la contrepartie de ces avantages. Les aspects plus généraux du rôle de la péréquation sont propices à la formulation d'hypothèses destinées à des études futures, mais ils dépassent le champ d'application de la présente étude.

Il n'est sans doute pas nécessaire de rappeler au lecteur que le régime en vigueur doit prendre fin en 1982, et qu'il faudra alors conclure une nouvelle entente. Compte tenu de l'importance accrue du pétrole et du gaz naturel comme source de revenu des provinces et de la répartition inégale de ces ressources entre les provinces, la nouvelle entente suscitera vraisemblablement de vifs débats, d'autant plus que la question des revenus provenant des ressources naturelles n'est pas vraiment distincte de la controverse que suscitent les revendications des

diverses compétences à l'égard de ces revenus. Dans son budget de novembre 1981, le gouvernement fédéral a fait part de sa préférence pour un régime qui inclurait toutes les sources de revenu au plein montant mais dont le calcul de la péréquation serait fondé uniquement sur la capacité fiscale de l'Ontario plutôt que sur la moyenne nationale (ce qui en effet exclurait les recettes du pétrole et du gaz). La présente étude a pour but de faire une analyse économique de la question.

Le régime en vigueur se rapproche étroitement de celui qu'ont proposé les membres de la Commission Rowell-Sirois. Il vise à rétablir le potentiel fiscal des provinces au niveau de la moyenne nationale. Il permet aux provinces qui le désirent d'avoir un niveau de dépenses moyen à un taux d'imposition moyen. Certes, le Rapport Rowell-Sirois insistait davantage sur l'égalisation de l'aptitude à fournir des services publics correspondant à la norme nationale que sur la simple égalisation de la possibilité de dépenser. En raison de divergences sur le plan des coûts et des besoins, les diverses provinces peuvent transformer des niveaux donnés de dépenses en services publics de différents niveaux. Toutefois, il n'est pas facile d'évaluer ces différences de coûts et de besoins et le mieux qu'on puisse faire est probablement d'égaliser le potentiel fiscal. Il est possible d'intégrer des éléments de coûts et/ou de besoins à la péréquation, comme l'ont fait les États-Unis de façon imparfaite dans leur régime de partage des revenus, mais les résultats laissent toujours à désirer.

Il est aussi plutôt étonnant de constater comment les objectifs perçus du système en vigueur sont fondés sur les raisons d'abord invoquées par la Commission Rowell-Sirois. Ainsi, comparons aux propos de la Commission un énoncé de politique du Comité fédéral-provincial du régime fiscal (1966) :

> Par l'intermédiaire d'un régime de paiements de péréquation, les accords fiscaux devraient permettre à chaque province d'assurer un niveau convenable de services publics sans avoir recours à des taux d'imposition nettement supérieurs à ceux des autres provinces (traduction libre).

Le sens général du raisonnement n'a d'ailleurs pas changé durant les années 70. L'énoncé du paragraphe 3l du projet de résolution fédérale sur la Constitution du Canada (1981) qui traite de la péréquation et des inégalités régionales se lit comme suit :

> Le Parlement et le gouvernement du Canada s'engagent à prendre les dispositions propres à mettre les provinces en mesure d'assurer les services publics essentiels visés à l'alinéa (1)(c) [fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels] sans qu'elles aient à imposer un fardeau fiscal excessif.

Il est étonnant de constater que les objectifs énoncés dans le Rapport Rowell-Sirois n'ont pratiquement pas changé au cours des années écoulées même en raison des circonstances. Les provinces ne sont tout de même plus dans l'état de crise financière qu'elles ont connu à la fin des années 30. À notre avis, cette situation résulte, en partie, du peu d'attention que les économistes ont accordée à l'analyse approfondie des systèmes fédéraux. Certains peuvent certes prétendre que l'objectif politique précité ne peut être critiqué dans une optique économique puisque cela suppose un jugement de valeur fondamental sur les objectifs des politiques. Ce n'est pas là notre avis. Si un tel objectif de politique est justifié, il doit l'être en fonction du critère selon lequel il améliore les conditions de vie des personnes selon les normes économiques habituelles d'efficacité et d'équité. Notre étude révèle qu'il s'agit d'un objectif raisonnable lorsqu'on le considère sous l'angle de ces critères économiques traditionnels.

Si les analyses économiques de la péréquation sont plutôt rares, les critiques du régime en vigueur et les propositions de réforme sont plus nombreuses. Essentiellement, certains économistes préféreraient probablement qu'il n'existe pas de régime de péréquation. Par exemple, même si Courchene (1978) ne préconise pas explicitement sa suppression, il prétend, en substance, que la péréquation est nuisible sur le plan économique. Il estime qu'elle entrave essentiellement les mécanismes naturels d'ajustement de l'économie en freinant le déplacement des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre, des régions défavorisées vers les régions mieux nanties. Ce régime est perçu comme étant une cause de mauvaise allocation des ressources nationales. À cela s'ajoute l'opinion qu'il veut que, si la redistribution est souhaitable, il serait préférable qu'elle se fasse par voie de transferts interpersonnels plutôt que par des transferts intergouvernementaux. En ce sens, il serait peut-être plus logique d'utiliser une certaine forme d'impôt négatif sur le revenu (même si ce processus devrait entraîner également une perte d'efficacité en termes de mobilité réduite). Les documents existants contiennent aussi plusieurs propositions de réforme du régime en vigueur. Nombre d'auteurs ont proposé de transformer ce régime « brut » en régime « net ». Pour être plus précis, les provinces qui ne sont pas admissibles à la péréquation seraient tenues de verser certaines sommes au fonds du régime, de sorte que les paiements aux provinces défavorisées admissibles à la péréquation seraient équilibrés par ceux des provinces mieux nanties. Le problème est particulièrement aigu dans le cas des revenus provenant des resssources, puisqu'il s'agit d'un domaine fiscal où le gouvernement fédéral n'a qu'une compétence limitée. Ainsi,

pour verser des paiements considérables de péréquation au titre des revenus des ressources, le gouvernement fédéral doit puiser les sommes nécessaires dans ses propres domaines fiscaux. Typiquement, ces sommes ne proviendront pas des mêmes régions d'où proviennent les recettes faisant l'objet de péréquation, ce qui limite les possibilités de redistribution. En partie pour résoudre ce problème, Courchene (1979) a proposé d'adopter une version incomplète du régime net qui consiste à diviser les domaines fiscaux faisant l'objet d'une péréquation en deux catégories. La première engloberait l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations et la taxe de vente et la péréquation serait calculée selon la méthode existante. La deuxième réunirait toutes les autres sources de revenu et la méthode adoptée serait fondée sur un régime net. Il va de soi que la méthode proposée ne modifierait pas le principe de péréquation, mais seulement ses mécanismes.

Dans la documentation existante, certains auteurs ont fait remarquer qu'il y aurait peut-être lieu de traiter les rentes tirées des ressources différemment des autres assiettes fiscales, étant donné surtout que l'assiette des rentes est moins mobile d'une province à l'autre, ce qui peut engendrer des inefficacités. En outre, l'existence de rentes provenant des ressources peut causer une mauvaise allocation des ressources dans la mesure où les travailleurs sont amenés à se déplacer pour obtenir leur part des rentes. Cette question est étudiée dans Courchene et Melvin (1980), Flatters et Purvis (1980) et Helliwell (1980) et elle est analysée sous un angle indirect dans Usher (1977). Boadway et Norrie (1980) ont fait remarquer qu'on pouvait aussi invoquer des raisons de justice pour justifier la redistribution des rentes provenant des ressources. Il reste toutefois à intégrer ces arguments dans une analyse plus globale des paiements de péréquation.

Enfin, un certain nombre d'auteurs considèrent qu'il serait avantageux de simplifier la formule de péréquation proprement dite. Davenport (1979), par exemple, a proposé de fonder le calcul des paiements de péréquation sur un concept unique et élargi du revenu par habitant qui engloberait le revenu des particuliers, le revenu des corporations et les revenus provenant des ressources naturelles. Ainsi, la péréquation ne correspondrait plus du tout à la formule proposée dans le Rapport Rowell-Sirois. La justification économique d'un tel type de formule n'a pas encore été fournie.

Notre tâche consistera en partie à déterminer la validité de ces arguments, après avoir analysé plus attentivement la péréquation sous un angle économique. Un aspect fondamental de notre analyse consistera à étudier le rôle des paiements de péréquation dans un système où existe déjà une structure formelle relative aux transferts interpersonnels. Avant d'amorcer notre analyse, il serait utile de passer en revue, bien que de façon très succinte, la documentation de nature économique qui existe sur cette question.

La documentation sur les subventions intergouvernementales

L'analyse économique des paiements de péréquation s'insère dans un ensemble plus vaste d'études sur les subventions intergouvernementales. Il existe déjà une gamme d'enquêtes plus ou moins détaillées[5] de telle sorte que nous nous en tiendrons aux aspects directement liés au contexte canadien. Les études traditionnelles ont adopté deux optiques distinctes. La première a trait aux raisons économiques invoquées pour justifier les subventions tandis que la seconde vise à déterminer la forme la plus appropriée de telles subventions.

Raisons économiques des subventions intergouvernementales

Les études existantes invoquent trois arguments en faveur des subventions gouvernementales d'un palier supérieur à un palier inférieur. Précisons dès maintenant que, pour les fins de notre analyse, le palier supérieur désigne le gouvernement fédéral et le palier inférieur, les provinces, bien que nos arguments peuvent de toute évidence s'appliquer à d'autres parties à l'échange, par exemple, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. La première raison invoquée pour justifier ces subventions est l'existence de *retombées* sur les diverses régions en termes *d'avantages ou de coûts*; il s'agit là d'une application directe de la théorie des effets externes. Les décisions prises par une province en matière de dépenses peuvent avoir sur les résidents des provinces voisines des effets favorables ou néfastes dont le mécanisme des prix ne tient pas compte. Rien n'incite la province qui prend des décisions à tenir compte de ces avantages ou de ces coûts au moment de déterminer le niveau des dépenses. Un gouvernement provincial n'est responsable que vis-à-vis de ses résidents et, s'il agit dans l'intérêt de ces derniers, il élargira une activité donnée jusqu'à ce que son coût marginal soit égal aux avantages marginaux qu'elle procure à ses résidents. S'il s'avère que cette activité engendre des retombées avantageuses pour une autre province, celles-ci seront négligées, de sorte que le niveau d'activité de la province qui dépense sera inférieur au niveau qui serait socialement efficace. C'est donc là un cas qui, à première vue, semble justifier l'octroi d'une subvention pour inciter la province à accroître son niveau

d'activité. Un bon exemple de retombées avantageuses serait l'éducation ou la formation des travailleurs, dont les avantages reviennent en partie à d'autres provinces par le biais de la migration des travailleurs. Inversement, si les retombées sont défavorables, la production sera trop grande et le moyen d'amener les gouvernements provinciaux à ne pas faire de dépenses excessives pourrait consister à taxer leurs activités. Il peut arriver que les retombées soient réciproques en ce sens que les dépenses de deux provinces influent sur les résidents de l'une et de l'autre; dans ces conditions, des mesures correctives s'imposent dans les deux cas.

La théorie des effets externes est très répandue dans les ouvrages de base et elle sert aussi à justifier les différents types de subventions intergouvernementales que l'on observe dans la réalité. Toutefois, il faut être prudent lorsqu'il s'agit d'expliquer le comportement des gouvernements par un recours direct à des arguments économiques inspirés du comportement individuel (c'est le cas de la théorie des effets externes). L'analogie peut être imparfaite pour deux raisons. D'abord, même s'il l'on peut se fier dans une certaine mesure à la rationalité du comportement individuel, comme en témoigne l'analyse des courbes d'indifférence, cette même méthode peut ne pas s'appliquer à l'analyse du processus décisionnel des gouvernements. Il existe très peu de preuves de la rationalité du comportement gouvernemental en ce qui concerne la détermination du niveau de ses dépenses par l'établissement d'une correspondance entre les coûts marginaux et les avantages marginaux que l'on escompte pour la société, ne serait-ce du fait que ces avantages ne sont pas facilement observables (que ce soit par une personne extérieure au gouvernement ou par le gouvernement lui-même). Néanmoins, même si le modèle utilisé est inexact, la plupart des économistes prétendent que ses prévisions sont correctes sur le plan qualitatif, à savoir qu'une activité qui engendre des retombées avantageuses ne sera pas poursuivie à un niveau suffisant ou l'inverse. Ainsi, même si l'importance exacte de la subvention à accorder ou de la taxe à imposer aux gouvernements provinciaux peut nous échapper, nous savons au moins s'il convient ou non de prendre ces mesures.

Une deuxième raison nous invite à la prudence, soit les questions constitutionnelles soulevées par les mesures destinées à inciter les provinces à modifier leur mode de dépense. Si la responsabilité des dépenses dans des domaines tels que la santé ou l'éducation ressort explicitement des provinces, il peut toujours être soutenu que les tentatives d'ingérence du gouvernement fédéral dans les priorités des provinces en matière de dépense, sous forme de subventions destinées à cette fin, ne sont pas conformes à l'esprit de la Constitution, quels que soient les arguments économiques invoqués sous l'angle de l'efficacité. C'est particulièrement le cas lorsque les fonds servant à financer les subventions proviennent essentiellement des mêmes sources de revenu que celles des provinces. Les provinces ont évidemment toujours prétendu que les subventions conditionnelles du gouvernement fédéral constituaient une ingérence dans les domaines où ils ont la responsabilité des dépenses[6]. Il existe un conflit naturel entre l'efficacité économique et le degré de décentralisation relative à la prise de décisions politiques; ce conflit est inhérent à tout système fédéral et il se manifestera à maintes reprises dans la présente étude. Cette question ne peut être réglée uniquement sur le plan économique car, si c'était le cas, nous choisirions probablement une fédération dont les pouvoirs sont nettement plus centralisés qu'à l'heure actuelle. Il importe de souligner explicitement que la décentralisation des pouvoirs aux provinces sera souvent en conflit avec l'efficacité (ou l'équité) économique[7].

Le deuxième argument à l'appui des subventions intergouvernementales et qui a motivé en partie les membres de la Commission Rowell-Sirois est la possibilité d'un « écart fiscal ». La teneur de cet argument est la suivante. Supposons que la Constitution ait spécifié les responsabilités en matière de dépenses et les pouvoirs de taxation pour chacun des deux ordres de gouvernement. Dans ces conditions, si l'ordre de gouvernement inférieur choisissait le niveau de dépense le plus élevé, les taux d'impôt qu'il devrait appliquer pour financer ces dépenses pourraient se révéler trop élevés. En d'autres termes, si les services publics de tous les ordres de gouvernement étaient établis à des niveaux efficients et si les taux d'impôt étaient fixés à des niveaux qui permettent de percevoir les recettes nécessaires de la façon la plus efficace possible, il se pourrait que l'ordre de gouvernement inférieur ait à subir un déficit tandis que l'ordre supérieur se retrouverait avec un excédent; dans les circonstances, il serait souhaitable d'effectuer un transfert pour combler l'« écart fiscal ».

Il est très facile de mal interpréter la signification de l'argument fondé sur l'écart fiscal. Cet argument ne suppose pas que les provinces sont incapables d'obtenir les recettes nécessaires au financement de leurs dépenses. Il signifie simplement que, si elles étaient autonomes à cet égard, elles feraient face à un niveau de dépense trop faible ou à un niveau d'imposition trop élevé du point de vue de l'efficacité à l'échelle nationale. Ainsi, si les administrations municipales devaient financer toutes leurs dépenses au moyen de l'impôt foncier, sans subventions des provinces, le niveau de la taxe foncière pourrait

devenir trop élevé d'un point de vue économique, dans ce sens qu'il pourrait retarder indûment l'accumulation de capital. En revanche, les administrations municipales pourraient tout simplement choisir de réduire leurs services.

L'existence d'un écart fiscal peut être attribuable à divers facteurs. Comme dans l'exemple précité des administrations municipales, les ordres inférieurs de gouvernement peuvent ne disposer que d'un nombre limité d'instruments de taxation. Par ailleurs, en dépit du pouvoir politique de percevoir des impôts d'une vaste gamme de sources, il est possible que des contraintes économiques empêchent les ordres inférieurs de gouvernement de hausser certains taux d'impôt de façon indépendante. Il s'agit du problème de la concurrence sur le plan fiscal qui surgit lorsque les facteurs de production se déplacent d'une province à une autre. Une province peut hésiter à agir de façon indépendante en haussant les impôts de crainte de perdre du capital, par exemple. En revanche, elle peut pécher par excès de zèle dans certains cas, comme en feront état les chapitres ultérieurs. Le problème ne se pose pas pour le gouvernement fédéral mais, là où il se pose, il peut être réglé de deux manières : le fédéral peut élargir son pouvoir de taxer et transférer par la suite des recettes fiscales aux provinces ou il peut conclure une entente avec les provinces sur l'utilisation de certaines assiettes fiscales.

Il est difficile de déterminer l'importance de l'écart fiscal d'autant plus que l'efficience des niveaux relatifs d'imposition est difficile à quantifier. Certains prétendent que les provinces sont déjà investies de vastes pouvoirs d'imposition et qu'il n'existe aucun écart fiscal. Si c'est le cas, cela découle dans une large mesure du fait que le problème a été réglé au moyen, d'une part, des accords de perception des impôts sur le revenu des particuliers et des corporations et, d'autre part, des importants transferts effectués en vertu du financement des programmes établis et de la péréquation. Il est clair que le principe d'un « écart fiscal » tel qu'on l'applique aux provinces démunies demeure l'une des raisons invoquées pour justifier le régime de péréquation en vigueur.

Le dernier argument à l'appui des subventions intergouvernementales, et celui qui a suscité la plus grande controverse, correspond au concept de l'*équité fiscale* soulevé par Buchanan (1950). Le concept de l'équité fiscale découle du principe bien connu en finances publiques, soit celui de l'équité horizontale, selon lequel les activités des gouvernements provinciaux doivent procurer les mêmes avantages nets à tous les citoyens. En termes plus généraux, le principe de l'équité horizontale suppose que les politiques gouvernementales doivent réserver le même traitement aux personnes qui se trouvent dans des circonstances analogues. Buchanan soutient que les personnes qui se trouvent dans des conditions semblables mais qui demeurent dans des provinces différentes ne tireraient pas les mêmes avantages nets des services publics provinciaux. Les personnes qui résident dans des provinces mieux nanties tireraient plus d'avantages par rapport aux impôts qu'elles paient que les habitants des provinces démunies, puisque les provinces nanties peuvent obtenir de taux d'imposition donnés des recettes plus élevées que les provinces pauvres. Buchanan qualifie de *résidu fiscal* cette différence entre les recettes fiscales et les avantages retirés et il soutient qu'en vertu de l'équité horizontale, cette différence doit être comblée au moyen de transferts intergouvernementaux. En outre, il prétend que l'allocation efficace des ressources exige aussi l'élimination des différences qui existent entre les résidus fiscaux. Autrement, il y aurait un déplacement inefficace des personnes des régions pauvres vers les régions nanties. Dans le contexte canadien, Graham (1964) a eu recours à des arguments semblables.

Cette question a fait naître entre Scott (1952) et Buchanan (1952) une divergence d'opinion qui n'a jamais été réglée de façon satisfaisante à l'époque. En fait, nous nous proposons dans la présente étude de déterminer la validité de la thèse de Buchanan. Les auteurs en question ne partageaient pas le même avis sur les conséquences de l'élimination du résidu fiscal, à savoir si celle-ci améliorerait ou détériorerait l'efficacité économique sur le plan de l'allocation des ressources. Selon Buchanan, il y aurait amélioration. Partageant cet avis, Graham (1964) a affirmé :

> [...] il est donc souhaitable d'appliquer le principe de l'équité fiscale, tant pour des raisons éthiques, parce qu'il permet de considérer des égaux sur le même pied, que pour le motif qu'il favorise une meilleure allocation des ressources (traduction libre).

Pour sa part, Scott n'acceptait pas la thèse de l'amélioration de l'efficacité. Il est évident que les deux auteurs ne peuvent avoir raison. La difficulté que pose cette question découle en grande partie de l'imprécision des concepts utilisés et de l'absence d'un semblant de structure commune d'analyse. Ainsi, aucun des auteurs n'a précisé les critères en vertu desquels une province était mieux nantie qu'une autre; était-ce en raison des ressources naturelles, de la productivité, ou d'un autre facteur ? En outre, ni l'un ni l'autre n'ont examiné explicitement l'aspect fiscal des activités des provinces. Ces questions jouent un rôle important dans la détermination de la validité de la thèse de Buchanan. Comme nous le constaterons, les deux thèses contiennent des éléments de vérité que seule une analyse plus structurée permettra de déterminer.

Ces arguments à l'appui des paiements de péréquation, délaissés durant plusieurs années, ont été ressuscités au cours des années 70, encore une fois à l'instigation de Buchanan et de ses collaborateurs [Buchanan et Wagner (1970) et Buchanan et Goetz (1972)]. Toutefois, l'optique de l'analyse avait beaucoup changé dans la mesure où elle n'était plus axée sur l'équité, comme c'était le cas précédemment, mais plutôt sur les raisons d'efficacité qui justifient la péréquation. Il s'agissait plus particulièrement de l'efficacité dans la répartition de l'offre de main-d'œuvre nationale dont on supposait la mobilité totale d'une région (province) à une autre. Buchanan et Goetz affirmaient que les décisions des travailleurs relatives à la migration créaient des *externalités fiscales*. Bref, lorsque le migrant marginal détermine les avantages nets de la migration, il ne tient pas compte des répercussions de son déplacement sur les résidents de la province qu'il quitte (baisse des impôts payés et diminution des coûts d'encombrement) ni sur les résidents de la province où il déménage (accroissement des impôts payés et augmentation des coûts d'encombrement)[8]. Si les avantages et les inconvénients ne s'annulaient pas, la migration libre serait inefficace. Bien que certains auteurs aient précédemment soutenu que ces répercussions ne sont que des effets externes d'ordre financier et, partant, ne soulèvent pas de problèmes réels d'efficacité [par exemple, Feldstein (1970)], l'analyse plus structurée de Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974) confirme les conclusions tirées par Buchanan et Goetz. Ils ont mis au point un modèle mettant en jeu des administrations locales fournissant des biens collectifs locaux et ont démontré que le phénomène de la migration libre serait généralement inefficace[9].

Les études sur cette question concluaient qu'il semblait possible d'invoquer des raisons d'efficacité pour justifier l'égalisation des transferts, celles-ci servant à corriger les fausses impressions que les migrants obtenaient des conditions du marché. Toutefois, les résultats de ces analyses théoriques n'ont permis de dégager aucune politique sûre. D'une part, même dans le contexte des modèles simples utilisés, il était difficile de déterminer avec certitude l'importance et même la direction de ces transferts; ceux-ci pouvaient aussi bien aller des riches aux pauvres, ou l'inverse. D'autre part, il s'agissait de modèles relativement simples de planification qui n'exprimaient pas explicitement le comportement des gouvernements locaux, notamment leur aptitude à percevoir divers types de taxe provinciale, y compris, l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations, la taxe de vente et les redevances. Enfin, la lecture des études pertinentes confirme que les arguments relatifs aux effets externes se fondent essentiellement sur le fait que les gouvernements provinciaux fournissent des biens collectifs plutôt que des biens de consommation privés. On peut démontrer que l'argument fondé sur les effets externes n'est plus valable lorsqu'on suppose que les gouvernements provinciaux fournissent des biens de consommation quasi privés[10]. Dans la présente analyse, nous utiliserons cette hypothèse. Les raisons invoquées pour justifier la péréquation ne seront donc pas fondées sur les effets externes. Si de tels effets fiscaux externes devaient exister, ils constitueraient une thèse distincte à l'appui des transferts intergouvernementaux.

Le régime de péréquation en vigueur peut être partiellement fondé sur un concept quelconque d'équité fiscale puisque ce dernier correspond clairement à un critère établi dans le Rapport Rowell-Sirois. Toutefois, le concept de l'équité fiscale tel qu'il est défini dans les études existantes n'est vraisemblablement pas l'unique raison invoquée pour la péréquation. Ce concept se fonde uniquement sur une équité horizontale, mais il semble que les raisons politiques avancées pour la péréquation renferment implicitement un aspect très important d'équité verticale ou de redistribution pure et simple. La convenance des paiements de péréquation, comme moyen d'assurer l'équité verticale à l'échelle nationale, n'a pas été examinée attentivement dans les études existantes[11]. Nous nous proposons donc d'insérer dans notre étude le concept d'équité verticale en tant qu'objectif explicite des gouvernements, afin de déterminer s'il existera des circonstances où ce concept pourra être invoqué pour justifier les paiements de péréquation.

Le type de subvention approprié

La forme que doivent prendre les subventions intergouvernementales dépend de l'objectif visé. Pour commencer, il est préférable d'adopter une classification généralement reconnue des types de subvention. Les types les plus généraux sont les *subventions conditionnelles* et les *subventions inconditionnelles*. Les subventions inconditionnelles sont des transferts sans condition à un gouvernement. Le bénéficiaire peut les utiliser à son gré (même pour réduire les impôts perçus de ses contribuables). Les subventions conditionnelles sont des transferts assortis d'une condition, à savoir qu'ils doivent être utilisés à des fins bien précises, par exemple, le financement de certains types de dépenses.

Les subventions de type inconditionnel peuvent être subdivisées en d'autres types selon la formule utilisée pour déterminer le montant du transfert à chaque unité. D'une part, ces paiements peuvent être versés à chaque province sous forme de montants égaux par habitant, comme c'était le cas pour les

paiements de location des domaines fiscaux au début de la période de l'après-guerre. De même, les subventions actuelles pour le financement des programmes établis sont des subventions virtuellement égales par habitant[12]. Par ailleurs, les subventions inconditionnelles peuvent donner lieu à des distinctions entre les provinces selon des critères tels les coûts, les besoins, l'effort fiscal ou le potentiel fiscal[13]. Comme nous l'avons souligné précédemment, la formule de péréquation sert au calcul des subventions inconditionnelles fondées sur l'écart entre le potentiel fiscal d'une province et la moyenne nationale.

Les subventions conditionnelles peuvent être subdivisées en subventions *paritaires* et en subventions *non paritaires*, selon que la province est tenue ou non de verser un montant proportionnel à la subvention du gouvernement fédéral (ou un multiple de cette subvention) pour y être admissible. Le Régime d'assistance publique du Canada fournit des subventions conditionnelles paritaires où le gouvernement fédéral et la province se partagent également les coûts du bien-être. En d'autres termes, le gouvernement fédéral assume la moitié des dépenses provinciales faisant l'objet d'une entente. Les subventions paritaires acordées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada sont également *illimitées* dans la mesure où aucun montant maximal n'a été fixé pour les dépenses à frais partagés que peut effectuer la province. Les subventions paritaires sont *limitées* lorsqu'une limite maximale a été fixée pour les dépenses provinciales que le gouvernement fédéral partagera. La formule utilisée pour le calcul des subventions paritaires n'est pas nécessairement fondée sur une proportion de 50 %; dans nombre de programmes, le partage se fait dans d'autres proportions[14]. Lorsque la subvention ne fait pas l'objet d'un partage, le gouvernement fédéral assume la totalité des coûts du programme.

D'après les théories économiques, la forme de subvention qu'il convient d'adopter pour corriger les externalités est celle de la subvention paritaire conditionnelle sans limite maximale. Le taux convenable à retenir dépend de la proportion des avantages excédentaires dont peuvent bénéficier les provinces voisines. Naturellement, il est pratiquement impossible de déterminer cette proportion de façon précise. Les subventions inconditionnelles conviennent davantage lorsqu'il est question d'écart fiscal ou d'équité fiscale puisqu'il n'y a pas de raison particulière de vouloir intervenir dans le mode de dépense des provinces. Comme nous avons pu le constater, toutefois, les théories économiques nous renseignent très peu sur l'importance que doivent avoir les subventions, ni sur la formule à utiliser pour assurer l'équité fiscale. De façon générale, elles ne fournissent pas non plus de lignes directrices relatives aux paiements de péréquation, si ces paiements devaient s'imposer pour des raisons autres que l'équité fiscale.

Dans la présente étude, nous visons à analyser la question des paiements de péréquation en nous fondant sur les principes économiques de base. Nous montrerons que certains paiements de péréquation peuvent être justifiés pour des raisons tant d'équité que d'efficacité. En outre, les raisons d'équité que nous invoquerons englobent les concepts d'équité verticale et horizontale. Dans le chapitre qui suit, nous exposerons dans des termes simples et non techniques les arguments à l'appui de la péréquation. Les chapitres subséquents constituent une analyse à caractère un peu plus technique. Néanmoins, nous nous sommes efforcés de nous exprimer en des termes que pourront facilement comprendre les économistes et les décisionnaires qui ne connaissent pas tous les aspects techniques de la question.

2 Hypothèses et principes de base

Comme nous le verrons clairement dans l'analyse qui va suivre, la nature et le rôle d'un régime de péréquation dépendent principalement de ce que l'on estime être le critère approprié pour juger de divers modes d'affectation des ressources et, en second lieu, de ce que l'on présume constituer la répartition des pouvoirs économiques entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial.

Quelques hypothèses de base

Avant d'entreprendre l'analyse, il convient d'exposer en détail les hypothèses que nous avons formulées à ce sujet. Nous adopterons les normes que nous estimons être les plus généralement acceptées, que ce soit celles qui sont utilisées dans la majorité des analyses de politiques économiques ou celles qui sont adoptées en pratique au niveau de prises de décisions politiques ou en matière constitutionnelle. Il s'agit d'hypothèses de base puisqu'elles sont utilisées dans l'ensemble de l'étude. Des hypothèses plus précises concernant la structure et le fonctionnement de l'économie seront introduites au besoin et seront modifiées selon le cas.

Critères de bien-être

L'objectif fondamental de toute analyse de politiques économiques est d'évaluer l'impact de différentes mesures gouvernementales sur l'allocation des ressources. Par allocation des ressources, nous entendons non seulement une composition particulière d'intrants et d'extrants du côté de la production, mais aussi une certaine répartition des revenus entre les consommateurs. Les instruments de politiques auxquels nous nous intéresserons sont les taxes (ou les subventions) perçues auprès des individus ou des entreprises et les transferts intergouvernementaux. Ces deux catégories d'instruments influent généralement sur la composition de la production et la répartition du revenu. Nous aurons aussi besoin de critères pour juger des divers résultats possibles.

Il existe de nombreuses controverses quant au critère de bien-être à utiliser (c'est-à-dire la forme que doit prendre la fonction de bien-être social), car l'acceptation d'un critère de ce genre suppose la formulation de jugements de valeur importants, surtout en ce qui concerne les comparaisons interpersonnelles du bien-être. Heureusement, notre analyse n'exige pas autant de précision. En autant qu'on est prêt à accepter un critère de bien-être qui répond à certaines exigences minimales qui, bien que comportant des jugements de valeur, semblent être généralement reçues chez les économistes, les décisionnaires et le public, il est alors possible d'étudier les diverses modalités pouvant régir les paiements de péréquation. On laisse de ce fait aux responsables des politiques le soin de déterminer dans quelle mesure le régime devra s'appliquer, par exemple quelle devra être la progressivité du système d'impôt sur le revenu, puisque leur rôle est précisément de faire ce genre de jugement de valeur au nom de l'ensemble de la société. Les critères minimaux que nous adoptons sont ceux que retiennent généralement les économistes du bien-être; ils sont implicites dans les conseils donnés aux économistes et dans les politiques économiques elles-mêmes. Il s'agit des objectifs (parfois conflictuels) de l'efficacité et de l'équité.

L'efficacité

L'efficacité dans l'affectation des ressources découle de la notion de l'optimum de Pareto. On considère que les ressources sont allouées efficacement s'il est impossible d'accroître la satisfaction d'une personne sans diminuer celle d'une autre. En l'absence d'une allocation efficace des ressources, un certain changement pourrait permettre d'accroître la satisfaction de tous et chacun. Un changement qui accroît la satisfaction de tous est un « changement dans le sens de l'optimum parétien ».

Lorsque les économistes analysent l'efficacité de l'allocation des ressources, ils se soustraient souvent aux questions d'équité en présumant que l'aspect consommation de l'économie peut être représenté par un ménage unique considéré comme représentatif de l'ensemble. Les ménages peuvent aussi être considérés comme différents, mais pour mesurer les

changements dans le bien-être, on considère qu'un dollar supplémentaire a toujours la même valeur quel qu'en soit le bénéficiaire[1]. L'adoption d'une telle convention simplifie l'analyse de l'efficacité d'un système fédéral et c'est pourquoi nous l'utiliserons. Ainsi, si l'on analyse une petite économie ouverte où les prix des biens et des services sont fixes, les fluctuations de l'efficacité peuvent être mesurées par les variations du produit national brut sans référence aucune aux goûts du consommateur représentatif. Si les prix à la consommation sont déterminés de façon endogène, les variations du surplus à la consommation sont tout aussi significatives.

Dans les pages qui vont suivre, nous verrons au fur et à mesure si l'analyse de l'efficacité s'applique aux cas particuliers que nous rencontrerons. Il semble raisonnable de postuler que les améliorations du point de vue de l'efficacité, telles qu'elles sont généralement mesurées, sont souhaitables, car presque tous les analystes économiques ou politiques le font de façon explicite ou implicite. Heureusement, il arrivera souvent que les considérations relatives à l'efficacité et à l'équité se renforceront l'une l'autre plutôt que d'être en opposition.

L'équité

L'équité est un critère plus controversé que celui de l'efficacité puisque, en raison de sa nature, elle nous oblige à juger du bien-être relatif de diverses personnes. En finances publiques, on fait généralement la distinction entre l'équité horizontale et l'équité verticale. L'équité horizontale exige que toutes les personnes semblables soient traitées également; en d'autres termes, si deux personnes se trouvent à un même niveau de bien-être avant un changement donné, il devrait en être de même après ce changement. L'équité verticale a trait à la pondération relative à accorder aux variations du bien-être de personnes se trouvant à des niveaux de bien-être différents. L'application du critère de l'équité horizontale suppose une comparaison des niveaux de bien-être ou d'utilité de diverses personnes. L'équité verticale exige en outre que l'on puisse comparer les variations de l'utilité[2]. Dans les deux cas, il est bon de disposer d'une mesure objective de l'utilité ou du bien-être.

La mesure du bien-être comporte nombre de dangers et de difficultés et nous oblige inévitablement à adopter un étalon imparfait. La norme employée ici comme indicateur du bien-être est celle qui est utilisée en finances publiques, à savoir le *revenu réel total*. Celui-ci correspond à la somme de la consommation courante et des ajouts à la richesse nette, les deux éléments étant évalués en termes réels. Cette norme de bien-être a été reconnue par la Commission Carter (1966) comme étant celle qui convenait le mieux, du point de vue de l'équité, à l'établissement de l'assiette fiscale et, mises à part les difficultés de mesure qu'elle comporte, elle constitue l'idéal visé par la majorité des systèmes d'impôt sur le revenu des particuliers, notamment celui du Canada. Les économistes ne s'entendent toujours pas sur ce qui devrait constituer l'assiette fiscale, à savoir le revenu ou les dépenses, mais nous ne reprendrons pas le débat dans ces pages. Il suffit de dire que notre analyse vaut toujours, quelle que soit l'assiette fiscale adoptée. Il convient de souligner que la partie consommation du revenu total devrait comprendre tous les services de consommation dont bénéficie le consommateur, qu'ils soient fournis par le secteur privé ou le secteur public, et qu'il s'agisse de biens privés ou de biens publics ou encore de biens mixtes.

À titre d'indice du bien-être, le revenu réel total, ou tout simplement le *revenu réel* comme nous l'appellerons à partir de maintenant, présente certaines lacunes même lorsqu'il ne sert d'indicateur du bien-être que dans une perspective d'équité horizontale[3]. Ainsi, le loisir n'est généralement pas considéré comme un « bien » lorsqu'on calcule le revenu réel, étant donné qu'il est difficile à mesurer. Si deux personnes, identiques par ailleurs, ont des préférences différentes relativement au loisir, le revenu réel de la personne qui consomme moins de loisir et davantage de biens semblera supérieur même si, d'un point de vue de bien-être, les deux personnes peuvent se trouver au même niveau de satisfaction. Cela vaut pour d'autres éléments non mesurables ou non monétaires dont différentes personnes jouissent à des degrés divers. En effet, si des gens ont des goûts différents, il n'est pas évident qu'une mesure théorique puisse fournir une évaluation juste dans une perspective d'équité horizontale. Notre analyse n'apporte rien à la solution du problème. Nous considérerons que, malgré ses lacunes, le concept habituel de revenu réel est une norme convenable dans une perspective d'équité. Nous veillerons surtout à ce que le revenu réel soit bien pris en compte, compte tenu des activités du gouvernement fédéral et des provinces.

L'utilisation du revenu réel comme indice du bien-être économique nous permet de déterminer si deux personnes ont le même niveau de bien-être; en conséquence, cet indice peut servir de base à l'établissement d'un régime fiscal fédéral équitable sur le plan horizontal. Cependant, pour appliquer le concept de l'équité horizontale, il faut faire davantage que tout simplement comparer les niveaux de bien-être existants. Dans un système fiscal équitable sur le plan horizontal, deux personnes ayant le même

niveau de bien-être avant l'introduction de ce système conserveront un niveau identique après son introduction. Même si l'on utilise le revenu réel pour évaluer les niveaux de bien-être, l'application de ce critère pose deux problèmes supplémentaires, un d'information et un autre de jugement. Le problème d'information est lié au fait que l'on peut observer les revenus réels *ex post*, mais qu'il est impossible de les observer *ex ante* (c'est-à-dire avant l'adoption d'un changement au régime fiscal). Supposons, par exemple, que l'on veuille appliquer un taux général de taxation identique pour le revenu, quelle qu'en soit la source. Si l'incidence de cette taxe sur le revenu était telle que les rendements relatifs sur les biens fonciers et le travail étaient modifiés, l'impôt général sur le revenu ne serait pas équitable d'un point de vue horizontal, car deux personnes ayant un revenu identique avant impôts mais ayant des proportions différentes de revenu provenant du travail et de biens fonciers auraient des revenus après impôts différents. Un système de taxation « idéal » traiterait les deux sources de revenu différemment. Comme on ne peut observer les situations relatives avant impôts, il serait impossible de concevoir un régime fiscal parfaitement équitable du point de vue horizontal. Ce manque d'équité du régime d'impôt sur le revenu est négligé dans la plupart des analyses et nous n'en tiendrons pas davantage compte. En fait, nous exigerons uniquement que deux personnes ayant le même revenu réel *ex post* paient les mêmes impôts.

Le problème de jugement lié à l'application de l'équité horizontale ne peut être négligé puisqu'il se manifeste clairement dans tout système fédéral et qu'il a une incidence sur la conception même des régimes de péréquation. L'équité horizontale en matière fiscale exige que les personnes ayant un même niveau de satisfaction avant un changement jouissent d'un niveau identique après ce changement. Dans un système de gouvernement de type unitaire, il est facile d'interpréter cette affirmation. Deux personnes ayant le même niveau de satisfaction en l'absence d'un régime fiscal devraient avoir un niveau de satisfaction identique après l'implantation d'un tel régime (bien que ce niveau de satisfaction ne sera pas nécessairement aussi élevé qu'auparavant). Considérons d'autre part un système fédéral comportant deux niveaux : provincial et fédéral. Chaque province peut introduire un régime fiscal équitable du point de vue horizontal à l'intérieur de ses limites. Il est toutefois très peu probable que les mesures prises par chacune des provinces résultent en un régime fiscal équitable du point de vue horizontal pour l'ensemble du pays. En d'autres termes, il est peu probable que deux personnes résidant dans des provinces différentes et ayant un même niveau de bien-être avant l'avènement des régimes fiscaux provinciaux conservent ce niveau identique par la suite. Ainsi, il se peut qu'une province soit moins nantie qu'une autre du point de vue de ses richesses naturelles et que par conséquent les recettes fiscales provenant de ces sources diffèrent. Supposons en outre que le gouvernement fédéral désire créer un régime fiscal équitable sur le plan horizontal. Il peut considérer cette équité horizontale de deux façons. Il peut désirer créer un régime fiscal national qui soit équitable du point de vue horizontal par rapport aux actions de tous les gouvernements, de niveau fédéral ou provincial. On qualifie de globale cette conception de l'équité horizontale. Dans cette perspective, deux personnes ayant le même niveau de bien-être avant l'intervention du gouvernement fédéral et des provinces doivent se retrouver au même niveau par la suite. L'institution d'un régime fiscal fédéral assurant ce genre d'équité horizontale supposerait que le gouvernement fédéral tienne compte des inégalités horizontales introduites au niveau national par le comportement indépendant des provinces et compense le fait que des gens d'une province donnée ont obtenu un meilleur niveau de bien-être que des personnes possédant des caractéristiques identiques dans une autre province. Dans l'autre optique qu'on qualifie de restreinte, le gouvernement fédéral retient comme point de départ le niveau de revenu réel atteint par les individus après la mise en place des régimes fiscaux des provinces. Dans ce cas, le gouvernement fédéral doit uniquement s'assurer que deux personnes ayant un même niveau de bien-être après l'intervention budgétaire des gouvernements provinciaux auront toujours le même niveau de bien-être après les interventions des provinces et du gouvernement fédéral. Le budget fédéral ne doit pas nécessairement tendre à neutraliser les inégalités horizontales introduites par les gouvernements provinciaux.

On peut considérer cette distinction du point de vue des droits de propriété ou de la dotation initiale des citoyens des diverses provinces. En fait, toute application du principe de l'équité horizontale exige la stipulation d'une position initiale à partir de laquelle sont faites les comparaisons sous l'angle de l'équité horizontale. Si diverses provinces donnent à des citoyens identiques des avantages différents sur le plan de leur revenu réel net et si l'on désire accorder des droits de propriété entiers relativement à ces avantages uniquement par rapport à la province de résidence, le gouvernement fédéral se doit alors d'adopter une optique restreinte et de prendre comme point de départ à l'établissement de l'équité horizontale la position qui existe après l'intervention des gouvernements provinciaux. Par contre, si l'on ne désire pas affecter ce genre de droits de propriété sur la base du lieu de résidence, on doit s'attacher, au

point de départ, à la situation antérieure à l'intervention budgétaire de tous les gouvernements, y compris ceux des provinces. La distinction entre ces deux cas s'articulera à la faveur d'exemples précis d'avantages différenciés résultant de l'activité des provinces. De façon générale, les deux options exigent une certaine forme de péréquation fondée sur des critères d'équité, mais celle-ci prendra des formes et des proportions différentes selon l'option retenue.

Le fait de pouvoir évaluer correctement le revenu réel et de l'accepter comme base des comparaisons interpersonnelles des *niveaux* de bien-être ne résout qu'un seul des problèmes d'équité, soit celui de l'équité horizontale. Le critère de l'équité verticale exige que l'on puisse comparer aussi bien les variations du revenu réel de personnes ayant des revenus réels différents que leur niveau de bien-être. Cela est implicitement déterminé par le degré de progressivité du régime fiscal. Notre analyse n'exige pas que nous exposions de façon précise comment le critère d'équité verticale devrait être appliqué, c'est-à-dire comment le revenu réel devrait être redistribué entre les personnes. Nous prenons pour acquis que la société voudrait tout au moins avoir une distribution du revenu réel plus équitable que ce ne serait le cas en l'absence de toute intervention. C'est certes là l'objectif préconisé par la Commission Carter et celui qu'acceptent implicitement les gouvernements, comme le démontrent les tables d'impôt progressives[4]. Nous présumons donc qu'une partie du revenu réel devrait être transférée des personnes à revenu réel élevé aux personnes à revenu réel faible.

Pour le moment, il ne s'impose pas de déterminer avec précision la portée de cette redistribution; cela pourra être fait au cours du processus politique. La distribution du revenu réel sera cependant modelée à la fois par les actions du gouvernement fédéral et celles des provinces. Quels seront les objectifs de redistribution prédominants ? Il convient de se pencher sur cette question qui détermine largement le reste de notre analyse.

Répartition des pouvoirs entre le fédéral et les provinces

Dans notre analyse, nous prenons comme point de départ la répartition actuelle des pouvoirs économiques entre le gouvernement fédéral et les provinces. En particulier, nous supposons que les provinces sont libres d'établir leur taux de taxation dans leurs propres champs de compétence. Mentionnons, entre autres champs, l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations, les taxes de vente et d'accise, l'impôt foncier[5] et les taxes sur les ressources. De plus, nous supposons que les provinces sont tout à fait libres d'établir leur niveau de dépense au titre des programmes relevant de leur compétence, notamment l'éducation et la santé. Enfin, élément encore plus important, les provinces sont présumées être en mesure de poursuivre (explicitement ou implicitement) leur propre objectif de redistribution dans le cadre de leur champ de compétence.

Cette dernière hypothèse revêt une importance fondamentale et diffère quelque peu d'autres analyses qui discutent de l'intérêt de remettre la responsabilité de la redistribution au gouvernement fédéral. Ainsi, dans un passage fréquemment cité, Musgrave (1959) a soutenu que la responsabilité ultime de la redistribution du revenu devait incomber au gouvernement central. Voici ce que nous en pensons. Les pouvoirs de taxation et de dépense fournissent aux gouvernements provinciaux des instruments de redistribution du revenu. De plus, les provinces poursuivent des objectifs de redistribution dans une mesure plus ou moins grande. En fait, il serait pratiquement impossible que les politiques budgétaires des provinces soient neutres sur le plan de la distribution, quelle que soit la façon dont est défini ce neutralisme. En principe, le gouvernement fédéral pourrait tenter de neutraliser les politiques de redistribution des provinces par ses interventions en matière de taxation et de dépense. Pour ce faire, il devrait toutefois exercer une certaine discrimination entre les provinces et disposer d'un volume d'information plus important que celui dont il est susceptible de disposer, si ce n'est à un coût très élevé. De plus, chacune des provinces pourrait tenter de neutraliser l'intervention du gouvernement fédéral; cela pourrait conduire à une instabilité si chaque palier de gouvernement essayait d'imposer ses objectifs de redistribution en regard des mêmes citoyens. En conséquence, ni le gouvernement fédéral ni les provinces ne peuvent se voir imputer la responsabilité entière de la redistribution; à notre avis, cette mesure ne serait aucunement souhaitable. Comme chaque ordre de gouvernement possède ses propres pouvoirs de dépense et de taxation, chacun devrait pouvoir les exercer de façon à atteindre les objectifs de redistribution qui lui semblent les plus souhaitables.

Cela ne signifie pas que la répartition actuelle des responsabilités en matière de taxation et de dépense corresponde à celle que prônerait un économiste qui concevrait une constitution fondée uniquement sur des principes de nature purement économique. En effet, l'économiste pourrait alors opter pour une forme de gouvernement unitaire. Cependant, si l'on prend comme point de départ la répartition des pouvoirs de taxation et de dépense, il paraît sensé d'accepter les objectifs de redistribution qu'entraîne

l'exercice de ces pouvoirs par deux ordres indépendants de gouvernement.

Comme les deux ordres de gouvernement ont des objectifs de redistribution, il est inévitable que ces objectifs entrent en conflit. Si le gouvernement fédéral a un certain point de vue au sujet de l'équité verticale et que les gouvernements des provinces adoptent une approche différente, la répartition du revenu après impôts ne peut satisfaire les deux paliers à la fois. Le niveau final de l'équité verticale sera un compromis entre les deux objectifs visés. Dans le cas du système fédéral de transferts et d'impôt sur le revenu, par exemple, le barème établi traduit le point de vue fédéral à l'égard de l'équité verticale (ou, de façon plus générale, le compromis qu'il préfère faire entre l'équité et l'efficacité). Ce barème fédéral est établi de façon uniforme pour l'ensemble du pays. Chacune des provinces peut créer un barème distinct de celui des autres et des normes fédérales. Il en résultera un compromis entre les notions fédérales et provinciales de l'équité verticale.

Ce point est particulièrement important pour notre étude de la péréquation car, comme nous le verrons, un des principaux arguments militant en faveur de la péréquation est issu d'un désir de poursuivre l'objectif de l'équité verticale tel qu'il s'appliquerait à une partie du revenu réel non encore incluse dans l'assiette fiscale définie par le gouvernement fédéral dans le cas des particuliers. Nous pourrions toujours défendre un régime de péréquation qui poursuivrait l'équité verticale uniquement du point de vue du gouvernement fédéral. Dans cette optique, le gouvernement fédéral outrepasserait entièrement les objectifs de redistribution définis par les provinces.

Ce n'est pas la voie que nous choisissons. Comme nous croyons que les provinces doivent être libres de poursuivre les objectifs de redistribution qui leur semblent souhaitables, étant donné leurs pouvoirs de taxation et de dépense, notre régime sera le fruit d'un compromis. Comme l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, notre régime possède une caractéristique particulière. Nous allons tout d'abord démontrer que le système actuel d'impôt sur le revenu, de nature progressive, ne peut à lui seul permettre d'atteindre l'équité verticale dans un système économique fédéral, étant donné les pouvoirs que les provinces sont présumées posséder. Nous élaborerons ensuite un régime de péréquation basé sur la prémisse selon laquelle l'équité verticale pourrait être atteinte à l'échelle du pays si toutes les provinces acceptaient les normes fédérales en cette matière. Le régime de péréquation est essentiel pour atteindre cet objectif d'équité verticale. Il se peut toutefois que les provinces n'acceptent pas la norme fédérale et préfèrent poursuivre leur propre redistribution intraprovinciale. À notre avis, un régime de péréquation ne devrait pas les en empêcher. La logique de notre régime de péréquation est donc analogue à celle du régime de transfert actuel et du régime d'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral et des provinces, régimes qui sont de nature progressive. Ces régimes existent parallèlement et permettent une action redistributive indépendante de la part des provinces. Le régime de péréquation que nous présentons est le seul qui permet de satisfaire au critère que nous venons de présenter.

La situation s'apparente donc à un choix de deuxième ordre. Supposons que les provinces ne s'entendent pas sur les objectifs de la redistribution. En principe, il est toujours possible de concevoir un régime de péréquation (différent de celui que nous préconisons) qui, étant donné le comportement des gouvernements provinciaux, nous mènerait, en dernière analyse, à une situation plus proche de la norme fédérale d'équité verticale que de la nôtre. Cependant, le gouvernement fédéral outrepasserait alors les compétences des provinces en matière de redistribution. Comme le gouvernement fédéral n'utilise pas son régime fiscal progressif pour ce faire, il n'a aucune raison d'utiliser le régime de péréquation pour atteindre ces mêmes fins. Le régime de péréquation que nous préconisons est fondé sur les mêmes principes que la progressivité de la structure d'imposition du gouvernement fédéral, ayant pour but de rendre les revenus réels plus égaux. Notre régime de péréquation permet l'application à l'échelle du pays de la notion fédérale de l'équité verticale si les provinces s'entendent sur cette notion, mais il n'oblige pas les provinces à accepter la définition fédérale.

Principaux arguments militant en faveur de la péréquation

Le gouvernement fédéral redistribue déjà des revenus réels par le biais de ses politiques en matière de taxation, de transfert et de dépense. Il est donc naturel de se demander pourquoi cela ne serait pas suffisant pour lui permettre d'atteindre ses objectifs d'équité verticale. En effet, c'est la répartition du revenu réel entre les particuliers qui est pertinente pour des fins d'équité verticale, non la distribution du revenu à un niveau d'agrégation plus élevé, par exemple au niveau des provinces. Dans la présente section, nous tenterons de démontrer de façon intuitive, à l'aide d'exemples simples, que le régime fédéral actuel d'impôt sur le revenu ne permet pas d'atteindre l'équité verticale. Nous croyons qu'il faudrait plutôt instituer un barème d'imposition qui exercerait une discrimination explicite entre les

résidents des différentes provinces ou, encore mieux, un programme de transferts de péréquation entre les provinces.

Ce problème ne se pose pas dans les systèmes unitaires de gouvernement, c'est-à-dire dans les économies n'ayant qu'un seul palier (central) de gouvernement. Dans un État unitaire, un impôt sur le revenu (ou une taxe sur les dépenses) de nature progressive permet d'atteindre l'équilibre souhaité entre l'équité et l'efficacité. Dans un État fédéral, qui compte plus d'un ordre de gouvernement, l'impôt fédéral sur le revenu n'est pas suffisant. Cela est dû au fait que l'assiette fiscale utilisée par le fédéral ne traduit pas correctement le revenu réel des particuliers puisqu'elle ne tient pas entièrement compte de la contribution des ordres de gouvernement inférieurs au revenu réel des particuliers. L'importance de l'écart dépend des hypothèses particulières posées au sujet du fonctionnement de l'économie de marché et des gouvernements provinciaux. Par conséquent, pour déterminer la forme que doit prendre un régime de péréquation et plus particulièrement quelles assiettes fiscales provinciales doivent y être incluses, il faut tenir compte de la nature même de l'économie en observation. Une bonne partie des prochains chapitres sera consacrée à l'étude du rôle de la péréquation dans des économies qui nous paraissent représentatives de l'économie canadienne.

Une des principales conclusions de notre analyse est que les objectifs d'équité et d'efficacité coïncident dans une très large mesure si, par efficacité, nous entendons l'efficacité de l'allocation interrégionale des ressources. Cela devrait être apparent dans les exemples très simples que nous présentons maintenant. Ces exemples constituent évidemment une simplification de la réalité et ils ont uniquement pour but d'illustrer les principes sur lesquels est fondée l'analyse plus approfondie qui suit. Tout d'abord, nous ferons abstraction des activités de redistribution des gouvernements provinciaux en supposant que les budgets de ces gouvernements sont neutres du point de vue de la distribution. Voici ce que nous entendons par cela. Toutes les taxes payées par les résidents sont utilisées pour financer des services publics provinciaux qui fournissent à chaque résident des bénéfices égaux à la valeur des taxes qu'il paie. Les services publics sont considérés comme des biens privés plutôt que publics. En d'autres termes, si un résident verse *x* dollars en taxe, il reçoit *x* dollars en biens et services fournis par la province. Si la province tire un revenu d'autres sources (par exemple, de ressources possédées conjointement ou possédées par des étrangers), ce revenu servira à fournir des avantages qui seront égaux pour chacun des résidents. Les conséquences de l'activité de redistribution des provinces seront étudiées ultérieurement.

Argument relatif à l'équité

Neutralité des gouvernements provinciaux en matière de redistribution

Nous commencerons par l'exemple d'une économie fédérale dans laquelle aucune péréquation n'est nécessaire pour atteindre l'équité et dans laquelle les paiements de péréquation nuiraient à l'objectif fédéral de l'équité verticale. Supposons que la fédération compte deux provinces, *A* et *B*, chacune d'elles étant peuplée de personnes qui sont homogènes à l'intérieur d'une même province et qui ne se déplacent pas d'une province à l'autre. On fait ainsi abstraction de toute redistribution intraprovinciale, puisque tous les résidents d'une province sont réputés identiques. Supposons aussi que chacune des provinces compte exactement le même nombre de personnes. Les salaires annuels se situent à 20 000 $ dans la province *A* et à 10 000 $ dans la province *B*; ce sont là les seules sources de revenu. Le tableau 2-1 fait état du revenu par habitant des particuliers des provinces *A* et *B* avant et après l'impôt fédéral et les transferts.

Tableau 2-1

Cas hypothétique du revenu net par habitant dans deux provinces, après impôt fédéral et transferts

	Province *A*	Province *B*
Revenu brut	20 000	10 000
Revenu net après impôt fédéral et transferts	18 000	12 000

Le gouvernement fédéral a ainsi levé un impôt de 2 000 $ auprès de chacun des habitants de la province *A* et l'a remis à ceux de la province *B* par le biais de son impôt sur le revenu en vue d'atteindre l'équité verticale. Il n'a cependant pas rendu les revenus pleinement égaux, soit pour éviter des effets négatifs sur la motivation des gens, soit parce qu'il a tout simplement jugé préférable de ne pas le faire. En l'absence de taxes et de dépenses au niveau provincial, l'objectif fédéral de l'équité verticale, quel qu'il soit, pourrait être pleinement atteint par le biais de taxes et de transferts au niveau des individus, comme on le voit dans le tableau 2-1. Il n'y aurait pas lieu d'instituer des transferts intergouvernementaux.

Supposons maintenant que les gouvernements des provinces décident de reprendre au secteur privé la production d'un ou de plusieurs biens privés, par

exemple la santé ou l'éducation. Le bien est considéré comme un bien entièrement privé, financé par un impôt sur le revenu provenant du travail. Si le gouvernement provincial fournit exactement la même quantité de biens que celle qu'offrait auparavant le secteur privé, rien n'est changé et il n'est toujours pas nécessaire d'instituer les transferts de péréquation entre les gouvernements.

Les gouvernements des provinces peuvent évidemment décider de fournir un volume de biens différent de celui qu'aurait offert le secteur privé. Cependant, tant qu'ils financent cette production en taxant les résidents, la possibilité de fournir le même volume de biens demeure inchangée. En d'autres termes, la base de revenu réel à partir de laquelle les biens et services ont été achetés reste la même; il s'agit toujours des montants de 20 000 $ et de 10 000 $ pris en compte dans l'assiette fiscale du gouvernement fédéral. Le fait que les provinces aient choisi de fournir un volume différent de celui que les particuliers étaient disposés à acheter sur le marché libre n'a rien à voir avec la politique adoptée par le gouvernement fédéral. Les provinces ne font qu'exercer légitimement leur pouvoir de dépenser et leur intervention n'a pas à être corrigée par une action quelconque du gouvernement fédéral. Toutefois, si l'on voulait corriger cette intervention provinciale, des subventions conditionnelles ou des programmes fédéraux comme tels seraient sans doute l'instrument le plus indiqué pour le faire.

Nous présumons ici que les provinces fournissent des biens privés. Comme nous le verrons plus loin, si elles fournissent des biens de nature publique (ou des biens ayant des rendements à l'échelle croissants), leur intervention peut entraîner des différences interprovinciales au niveau de l'évolution du revenu réel, différences dont l'assiette fiscale du gouvernement fédéral ne tiendra pas compte.

Pour que les paiements de péréquation soient souhaitables, il faut permettre que l'intervention des gouvernements provinciaux influe sur l'évolution du revenu réel des particuliers sans se traduire dans l'assiette fiscale du gouvernement fédéral. Retenons notre hypothèse d'individus homogènes à l'intérieur d'une province donnée, tout en prévoyant la possibilité que les provinces lèvent une taxe à partir d'une assiette fiscale ne faisant pas partie du revenu observé pris en compte dans l'assiette fiscale fédérale.

L'exemple le plus simple serait sans doute celui des rentes sur les ressources. Supposons que, dans les deux provinces, le revenu se divise en revenu du travail et revenu foncier, ce dernier pouvant être constitué de rentes générées par la propriété de certaines ressources. Supposons aussi que la province *A* lève à la source une taxe de 2 000 $ par habitant sur les rentes qui relèvent de sa compétence. Les ressources en question qui sont la propriété de résidents étrangers représentent une source de revenu supplémentaire pour la province. Si les ressources étaient la propriété de résidents, le revenu foncier des résidents et, partant, l'assiette fiscale fédérale diminueraient de 2 000 $ (contrairement au cas précédent où les provinces taxaient le revenu). Dans les deux cas, l'assiette fiscale fédérale ne traduit pas correctement le revenu réel que les résidents peuvent dépenser en biens privés, ni le revenu que les provinces peuvent dépenser en leur nom. Le tableau 2-2 donne un exemple de ce genre de cas.

Tableau 2-2

Cas hypothétique du revenu net par habitant dans deux provinces, après impôts du gouvernement fédéral et des provinces

	Province *A*	Province *B*
Revenu brut	20 000	10 000
Revenu net après impôt fédéral	18 000	12 000
Rentes imposées par la province	2 000	0
Revenu net après impôts du gouvernement fédéral et des provinces	20 000	12 000

Dans cet exemple, l'assiette fiscale fédérale est identique à celle du tableau 2-1. Le revenu après impôts des particuliers, tel que mesuré par cette assiette fiscale, est aussi le même qu'au tableau 2-1. Cependant, le revenu réel dans la province *A* est supérieur à 18 000 $. En effet, une somme supplémentaire de 2 000 $ en recettes fiscales provinciales s'ajoute à ce montant mais n'est pas prise en compte dans le revenu observé. Cette somme pourrait servir à réduire l'impôt sur le revenu dans la province *A* et à dégager ainsi 2 000 $ de plus pour la consommation privée. Les revenus nets de 20 000 $ en *A* et de 12 000 $ en *B* ne correspondront plus à la perception de l'équité verticale que les montants de 18 000 $ et de 12 000 $ représentaient aux yeux du gouvernement fédéral. En effet, les résidents de la province *A* seront alors « trop favorisés ».

En principe, il est possible de corriger la situation de façon à ce que la notion fédérale d'équité verticale soit appliquée au concept voulu du revenu réel. Le gouvernement fédéral doit concevoir un système d'impôt progressif qui corresponde à sa perception de l'équité verticale et soit compatible avec l'équité horizontale. Comme nous l'avons vu, il existe deux

interprétations possibles de l'équité horizontale dans le cadre d'un système fédéral. Nous présenterons deux méthodes d'intégration des sources de revenu réel non prises en compte dans les politiques de redistribution du gouvernement fédéral, chacune correspondant à l'un des deux concepts de l'équité horizontale déjà présentés.

D'après la conception globale de l'équité horizontale, deux personnes jouissant d'un même niveau de satisfaction avant l'intervention du gouvernement fédéral et des provinces devraient se retrouver au même niveau après ces interventions. Si une province (*A*) bénéficie de recettes fiscales au titre de rentes qui se trouvent dans cette province, alors que l'autre n'en bénéficie pas, la situation à laquelle s'applique le principe de l'équité horizontale correspond au niveau de revenu avant que ne soient prises en compte les recettes provinciales au titre des rentes. Ainsi, si deux personnes résidant dans des provinces différentes disposent d'un revenu de 20 000 $ avant toute intervention des gouvernements provinciaux, elles devraient jouir d'un même niveau de satisfaction après l'intervention du gouvernement fédéral et des provinces. Si l'on suppose que les ressources produisant des rentes sont la propriété d'étrangers, les recettes fiscales qui en découlent constituent une source supplémentaire de revenu réel pour la province. Dans ce cas, comme les résidents de la province *A* bénéficient de rentes s'élevant à 2 000 $ par habitant, par exemple, alors qu'aucune rente de ce genre n'est perçue en *B*, le barème d'imposition du fédéral ne peut être équitable d'un point de vue horizontal et selon une conception globale que s'il y a pleine péréquation des rentes tirées des ressources. Dans un tel cas, il faudrait prendre 1 000 $ par habitant dans la province *A* pour le remettre à la province *B*[6]. Ce n'est qu'alors que deux personnes ayant un revenu brut de 20 000 $, en l'absence de toute intervention gouvernementale, obtiendraient le même revenu réel après l'intervention du gouvernement fédéral et des provinces, pourvu que le gouvernement fédéral applique l'impôt sur les revenus observés à l'échelle du pays.

La conception restreinte de l'équité horizontale exige uniquement pour sa part que deux personnes jouissant d'un même niveau de satisfaction après l'intervention du gouvernement provincial se trouvent toujours au même niveau après l'intervention du gouvernement fédéral. Si les résidents de la province *A* obtiennent 2 000 $ par habitant de l'impôt sur les rentes, une personne touchant un revenu brut de 20 000 $, lorsqu'il y a intervention de la province, devrait avoir un revenu réel de 22 000 $ si l'on tient compte de l'activité du gouvernement provincial. Pour atteindre l'équité horizontale du point de vue fédéral, cette personne devrait payer le même montant de taxes fédérales qu'une personne gagnant un revenu brut de 22 000 $ dans une province ne bénéficiant d'aucune rente sur les ressources (*B*). Cela peut se faire par le biais d'un régime de redistribution qui revient à inclure le revenu réel imputé de 2 000 $ au titre des rentes dans le revenu imposable des résidents de la province *A*. Si l'on désire procéder par le biais de transferts gouvernementaux, voici comment on peut atteindre l'équité horizontale. Supposons que le taux marginal d'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral se situe généralement aux environs de 30 %. Une personne ayant un revenu de 22 000 $ en *B* paierait 600 $ (0,3 x 2 000 $) de plus en taxes qu'une personne équivalente en *A*, dont le revenu imposable est sous-estimé de 2 000 $ par rapport à son revenu réel. Pour réaliser l'équité horizontale restreinte, il faudrait qu'il y ait péréquation de ce montant de 600 $ (en transférant 300 $ par habitant de la province *A* à la province *B*) et non du plein montant de 2 000 $. Un tel régime équivaut à assujettir à l'impôt fédéral le revenu de 2 000 $ tiré des rentes.

Ces conclusions peuvent devoir être légèrement modifiées si certaines des sources de rentes sont la propriété de résidents de la province et non d'étrangers. Supposons par exemple que les ressources soient entièrement possédées par des résidents de la province et ce, sur une base égalitaire. Si la province imposait ces rentes par le biais d'une taxe à la source, le revenu des résidents diminuerait d'un montant équivalant aux recettes fiscales prélevées. Ainsi, une personne ayant un revenu de 20 000 $ aurait eu 22 000 $ de revenu avant la taxe provinciale sur les rentes et ce montant constituerait son revenu réel initial pour les fins de l'établissement de l'équité horizontale. Si l'on considère l'équité horizontale d'un point de vue global, cette personne devrait jouir du même niveau de satisfaction après les impôts fédéral et provincial qu'une personne gagnant 22 000 $ dans l'autre province. Comme la première verserait 600 $ de moins en taxes fédérales, il suffirait de transférer 300 $ de la province *A* à la province *B*. De même, si la moitié des rentes provient de ressources possédées par des résidents étrangers, alors que l'autre moitié est la propriété de résidents, il s'imposerait d'appliquer une pleine péréquation à la moitié de ces rentes, alors que 30 % seulement des autres rentes devraient faire l'objet d'une péréquation.

Deux aspects relatifs à l'équité horizontale globale doivent cependant être précisés en ce qui concerne les restrictions relatives à la redistribution des taxes perçues par les gouvernements provinciaux sur les rentes. Premièrement, les ressources peuvent être possédées par des résidents canadiens d'autres

provinces plutôt que par des résidents étrangers. Dans ce cas, la redistribution de ces rentes prend encore plus d'importance. En deuxième lieu, même si elles sont la propriété de résidents de la province, elles peuvent être fortement concentrées dans les mains de quelques personnes plutôt que réparties dans l'ensemble de la population. Dans un tel cas, les gains inattendus dont bénéficient les résidents par le biais du budget provincial sont réalisés aux dépens des propriétaires de ces ressources. Sous l'angle de l'équité horizontale globale, il faudrait que, outre le régime de péréquation, il y ait identification des propriétaires des ressources afin qu'ils puissent recevoir un transfert compensatoire. Il est peu probable que cela puisse se faire. Ces considérations relatives à la propriété des ressources générant des rentes influent uniquement sur la péréquation du point de vue de l'équité horizontale globale. Selon la conception restreinte, la position initiale serait celle qui existe avant la confiscation des rentes.

Ainsi, selon la définition de l'équité horizontale (ou de la propriété des rentes dans le présent exemple) adoptée, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les différences relatives à l'impôt sur les rentes fassent l'objet d'une pleine péréquation ou d'une péréquation à *x* %, *x* correspondant alors au taux de l'impôt fédéral sur le revenu. La péréquation doit cependant être fondée uniquement sur les recettes fiscales prélevées par les provinces au titre des rentes. Elle ne doit pas s'appliquer aux différences qui existent dans les recettes fiscales provinciales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, car celles-ci n'empêchent pas le gouvernement fédéral de poursuivre des objectifs d'équité verticale à l'aide de son régime d'impôt progressif, lorsqu'il y a neutralité des provinces quant à la redistribution. La péréquation ne doit pas non plus tenir compte des différences sur le plan des *assiettes fiscales*. Seul le revenu effectivement perçu par les provinces au titre des rentes doit faire l'objet d'une péréquation, pleine ou partielle, et non les rentes provinciales totales elles-mêmes. Cela vaut pour les autres formes d'impôt provincial devant faire l'objet d'une péréquation, comme nous le verrons plus loin. Il se peut, par exemple, que la province *B* bénéficie de rentes plus élevées, mais ne les taxe pas.

Le principe voulant que les recettes réelles prélevées sur les rentes fassent l'objet d'une péréquation fait surgir un problème de politique. Si ces rentes devaient faire l'objet d'une pleine péréquation, l'incitation que les provinces ont à les prélever disparaîtrait, ce qui n'est peut-être pas souhaitable et ce, pour deux raisons. Premièrement, la taxation des rentes peut se révéler une façon relativement efficace pour les provinces d'obtenir des recettes. En deuxième lieu, comme nous prenons pour acquis la légitimité constitutionnelle de l'impôt provincial sur les rentes, il peut être préférable de ne pas créer un régime de péréquation qui éliminerait les avantages que cela procure à une province. Le fait que nous ne voulions pas diminuer l'incitation des provinces à lever des taxes sur les rentes (et d'autres taxes prises en compte dans les paiements de péréquation) nous oblige à retenir un régime de péréquation qui n'est pas idéal, en ce sens qu'il ne peut conduire à une pleine péréquation des différences dans les recettes fiscales. Pour employer la terminologie utilisée dans les documents traitant du fédéralisme fiscal, le régime de péréquation ne peut être directement relié à l'*effort fiscal*. Pour éviter cet effet de dissuasion, nous devrons intégrer au régime de la péréquation une certaine évaluation du potentiel fiscal plutôt que les recettes fiscales réelles. Cette mesure semble inévitable étant donné les objectifs constitutionnels que nous prenons pour acquis.

Dans l'exemple présenté plus haut, la péréquation se ferait effectivement de la région à revenu élevé (*A*) en faveur de la région à faible revenu (*B*). En principe, il n'est pas impossible que les transferts aillent de *B* à *A*. Si les recettes de 2 000 $ au titre des rentes allaient à la province *B*, plutôt qu'à la province *A*, c'est ce qui se produirait. (Serait-ce le cas pour Terre-Neuve vis-à-vis l'Ontario par exemple ?) En fait, le système fédéral d'impôt sur le revenu est trop généreux à l'égard de *B*, puisqu'il ne tient pas compte du revenu réel attribuable aux rentes perçues par la province *B* dans le calcul de son revenu imposable.

Le cœur de ce débat au sujet du régime de péréquation à appliquer lorsque certaines provinces lèvent des taxes sur des rentes provenant de ressources, tout en agissant de façon neutre sur le plan de la distribution, c'est qu'une certaine péréquation des rentes au titre des ressources est souhaitable pour des raisons d'équité. Si, pour juger de l'équité horizontale de l'intervention d'un gouvernement provincial, on se fonde sur le revenu réel des individus avant toute intervention du gouvernement fédéral et des provinces (la conception globale de l'équité), le principe de l'équité horizontale à l'échelle du pays exigerait qu'il y ait pleine péréquation des rentes prélevées par les provinces sur les ressources (sauf dans la mesure où l'incidence économique de ces taxes sur les rentes touche les résidents de la province qui taxe). Par contre, si l'équité horizontale du système fiscal fédéral est jugée par rapport au revenu réel après l'intervention des gouvernements provinciaux (la conception restreinte de l'équité), l'équité horizontale exige que les rentes provenant des ressources fassent l'objet d'une péréquation à *x* %, *x*

représentant le taux de l'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral. On fait alors abstraction du fait que l'intervention des gouvernements provinciaux viole le principe de l'équité horizontale à l'échelle du pays par rapport à la position initiale où il n'y a aucune intervention gouvernementale. On permet aussi aux provinces de modifier continuellement la position initiale par rapport à laquelle le principe de l'équité horizontale fédérale est jugé, comme cela se produit chaque fois qu'une province modifie son budget. On peut par contre penser que cette deuxième conception de l'équité horizontale satisfait au principe selon lequel les résidents d'une province devraient être considérés comme les véritables « propriétaires » des rentes provenant des ressources. Dans des chapitres ultérieurs, nous approfondirons ces arguments afin de tenir compte d'autres formes d'impôt prélevé à la source, notamment l'impôt sur le revenu des corporations.

Nature redistributive des budgets provinciaux

Dans les exemples précédents, nous avons ignoré les complications qui surgissent lorsque les provinces mettent en œuvre leurs propres politiques de redistribution. Pour analyser ce genre de cas, nous devons supposer que chacune des provinces compte différentes catégories de revenu. Prenons d'abord l'exemple le plus simple. À partir des exemples précédents, supposons qu'il existe dans les deux régions des personnes touchant 20 000 $ et d'autres touchant 10 000 $. Dans la province *A*, il y a deux fois plus de personnes à revenu élevé que de personnes à faible revenu, alors que dans la province *B*, c'est le contraire. Les deux régions ont cependant la même population, de sorte que, sur l'ensemble du pays, on compte le même nombre de gens de chaque catégorie. Le tableau 2-3 illustre cet exemple.

Tableau 2-3

Revenu net après impôt fédéral pour les personnes à revenu élevé et à faible revenu, dans deux provinces hypothétiques

	Catégorie de revenu	Province *A*	Province *B*
Revenu brut	Élevé	20 000	20 000
	Faible	10 000	10 000
Revenu net après impôt fédéral	Élevé	18 000	18 000
	Faible	12 000	12 000

Supposons d'abord qu'il s'agit d'un état unitaire, où il n'existe aucun gouvernement provincial. Du point de vue de l'équité nationale, le système d'impôt sur le revenu des particuliers peut permettre d'atteindre les objectifs de redistribution du gouvernement fédéral. Dans cet exemple, le système fiscal conduit à prélever 2 000 $ auprès des personnes à revenu élevé et à remettre ce même montant aux personnes à faible revenu, les deux groupes étant aussi nombreux dans l'ensemble du pays. Le fait que ces deux catégories soient réparties entre les deux régions n'a aucune incidence. En l'absence de dépenses et de taxes provinciales, la péréquation n'est évidemment pas nécessaire.

Supposons maintenant que les gouvernements provinciaux décident de produire certains biens privés dont la distribution était auparavant assurée par le marché. Si les recettes fiscales et les dépenses des provinces conduisaient à une situation identique à celle que produisent les forces du marché, la situation serait la même et la péréquation ne serait pas nécessaire. De façon plus générale, même si cela ne conduisait pas à une situation identique à celle que produit le marché, la péréquation ne serait toujours pas nécessaire pourvu que l'intervention des provinces en matière de taxation et de fourniture de services publics soit neutre du point de vue de la distribution. Dans le présent contexte, la neutralité sur le plan de la distribution signifie que chaque résident paie en taxes un montant égal à la valeur des biens quasi privés qu'il reçoit du gouvernement provincial, quelle que soit la composition de ce panier de biens[8].

La péréquation serait de nouveau nécessaire si les gouvernements provinciaux disposaient d'une source de recettes fiscales ayant une incidence sur les non-résidents. L'exemple du tableau 2-2 s'applique toujours dans le présent cas où les individus sont hétérogènes à l'intérieur des deux provinces. Supposons que la province *A* taxe les rentes sur les propriétés qui sont possédées par des étrangers et qu'elle en tire des recettes de l'ordre de 2 000 $ par habitant. Il s'agit là d'une source de revenu réel qui n'entre pas dans l'assiette fiscale du gouvernement fédéral. Il serait souhaitable que cette source de recettes fiscales provinciales fasse l'objet d'une péréquation dont le degré serait fonction du concept d'équité horizontale adopté. Si l'on voulait que des personnes qui se trouvaient dans une situation identique avant toute intervention du gouvernement fédéral ou des provinces restent dans une situation égale par la suite, il faudrait alors assurer une pleine péréquation. Par contre, si le gouvernement fédéral souhaitait uniquement que les personnes se trouvant dans une situation identique après l'intervention du gouvernement provincial se trouvent toujours dans une situation égale après l'intervention des deux

ordres de gouvernement, le montant qui ferait l'objet de péréquation équivaudrait au taux fédéral d'impôt sur le revenu multiplié par le montant des recettes fiscales prélevées sur les rentes.

Supposons maintenant que les provinces ne sont pas neutres sur le plan de la distribution pour ce qui a trait à leurs politiques de dépense et de taxation s'appliquant aux résidents. On ne peut analyser ce cas sans être plus explicite au sujet de la nature redistributive du budget du gouvernement provincial. Prenons un exemple simple qui reviendra souvent dans l'analyse des chapitres ultérieurs. Présumons que la taxation provinciale à l'égard des résidents (à la fois l'impôt sur le revenu et les taxes indirectes) ait une incidence proportionnelle au revenu. Du côté des dépenses, supposons que les biens quasi privés (à savoir l'éducation et la santé) soient fournis sur une base uniforme à chaque individu. Cette combinaison de la taxation proportionnelle et des avantages égaux pour chaque individu nous permet de qualifier de progressif ce système fiscal, en ce sens que les avantages nets tirés de l'intervention du gouvernement provincial diminuent au fur et à mesure que s'élève le revenu. Nous négligerons tout simplement les services publics financés par la taxation des non-résidents. Si l'on obtient d'eux des avantages égaux par habitant, les raisons de vouloir les soumettre à la péréquation ne seront pas influencées par la progressivité du reste du budget; leur présence n'affectera pas non plus les arguments présentés dans cette section en ce qui a trait à la péréquation des taxes prélevées auprès des résidents.

Pour préciser cet exemple, supposons que chaque province perçoive un impôt de 10 % sur le revenu des résidents et qu'elle utilise ces recettes pour fournir des avantages égaux à chacun de ses résidents. Les personnes d'une catégorie de revenu donnée verseront les mêmes taxes (10 % de leur revenu), quel que soit leur lieu de résidence, mais elles ne bénéficieront pas des mêmes avantages. Dans l'exemple présenté au tableau 2-3, une taxe de 10 % imposée sur tous les revenus de la province *A* permet de financer un volume d'avantages s'élevant à 1 667 $ par habitant. Les personnes à faible revenu retirent de l'intervention du gouvernement provincial des avantages fiscaux nets de l'ordre de 667 $ (1 667 – 1 000), alors que pour les personnes à revenu élevé, les avantages sont de –333 $. Dans la province *B*, où le nombre de personnes à faible revenu est deux fois le nombre des personnes à revenu élevé, les dépenses provinciales s'élèveraient à 1 333 $ par habitant. Cela fournirait des avantages fiscaux nets de 333 $ pour les personnes à faible revenu et de –667 $ pour les personnes à revenu élevé. Il importe de souligner que pour chaque catégorie de revenu, il existe un écart de 334 $ en termes d'avantages fiscaux nets, ces avantages étant supérieurs dans la province à revenu élevé[9].

Considérons maintenant un système équitable de redistribution du revenu au niveau fédéral. Nous faisons face alors à deux problèmes. Le premier, c'est que la mesure nominale de revenu utilisée pour l'assiette fiscale fédérale n'est pas un indice précis du revenu réel puisqu'elle ne tient pas compte des avantages fiscaux nets versés par la province. Le deuxième problème, lié au premier, c'est que les avantages varient systématiquement d'une province à l'autre. Par rapport à *B*, ils sont supérieurs de 334 $ pour les personnes de toutes les catégories de revenu en *A* et, d'un point de vue national, cela signifie que les interventions combinées des provinces ne sont pas horizontalement équitables. Il faut déterminer si les paiements de péréquation doivent figurer parmi l'arsenal des instruments de redistribution du gouvernement fédéral. Il n'est pas étonnant de constater que cela dépend de l'opinion que l'on se fait de l'équité horizontale, à savoir ce que le gouvernement fédéral considère comme la position initiale à partir de laquelle il doit juger de l'équité du système fiscal. Nous étudierons les deux approches, les conceptions globale et restreinte de l'équité, l'une à la suite de l'autre.

Le gouvernement fédéral peut considérer que l'équité horizontale à l'échelle du pays exige que les effets combinés des budgets des deux ordres de gouvernement ne modifient pas la position relative de deux personnes ayant le même niveau de satisfaction en l'absence de toute intervention gouvernementale. En d'autres termes, les personnes gagnant 20 000 $ en *A* et en *B* doivent avoir le même revenu réel après l'intervention du gouvernement fédéral et des provinces. Il est évident que les interventions provinciales à elles seules violent l'équité horizontale globale, car toutes les personnes en *A* bénéficient de 334 $ de plus que toutes les personnes de la province *B*. La façon la plus simple de remédier à cette situation consisterait à opérer une péréquation entière pour ce montant de 334 $ par habitant en transférant 167 $ par habitant de *A* à *B*. Dans un tel cas, le transfert de 167 $ par habitant permet de réaliser une pleine péréquation des différences créées par l'impôt sur le revenu prélevé dans les deux provinces. Une fois ce transfert effectué, chacune des provinces peut fournir à l'ensemble des citoyens le même niveau de services publics pour le même taux de taxation (tout comme pourrait le faire un État unitaire). Le système fédéral d'impôt sur le revenu, même s'il est fondé uniquement sur le revenu nominal, serait donc équitable d'un point de vue horizontal, puisque toutes les

personnes d'une catégorie de revenu donnée obtiendraient les mêmes avantages fiscaux nets, quel que soit leur lieu de résidence. L'assiette fiscale fédérale diffère toujours du revenu réel, mais cet écart peut être corrigé en faisant varier le barème des taux uniformément à l'échelle du pays, tous les biais interprovinciaux ayant été éliminés. Ainsi, la conception globale de l'équité horizontale qui exigeait une pleine péréquation des taxes provinciales prélevées auprès des non-résidents exige aussi une pleine péréquation des taxes prélevées auprès des résidents.

Le gouvernement fédéral pourrait adopter une conception restreinte de l'équité horizontale; il devrait alors considérer comme données les interventions des gouvernements provinciaux et s'assurer que son intervention budgétaire traite de façon identique toutes les personnes qui sont identiques une fois appliqués les budgets provinciaux. Cet objectif ne peut être atteint entièrement que si le plein montant du revenu réel (revenu nominal plus avantages fiscaux nets) fait partie de l'assiette fiscale fédérale. Il est évident que les transferts intergouvernementaux ne peuvent contribuer à l'atteinte de cet objectif. Considérons les résidents de la province *A*. Les personnes faisant partie du groupe à faible revenu reçoivent des avantages de 667 $ qui ne sont pas inclus dans le revenu imposable. Ces personnes sont donc « sous-taxées » de 667$*x*, *x* correspondant au taux d'imposition fédéral. Les personnes à revenu élevé ont des avantages de –333 $ et sont donc « surtaxées » de 333$*x* au niveau fédéral (en posant toujours le même taux marginal de taxation fédérale, *x*). Comme on compte deux fois plus de personnes à revenu élevé que de personnes à faible revenu, le montant net de surtaxe imposé aux résidents de la province *A* est nul sur l'ensemble. La situation est la même pour la province *B*, de sorte qu'aucune redistribution interprovinciale ne peut contribuer à résoudre un tel cas (évidemment, si le taux marginal de la taxe fédérale s'accroît avec le revenu, on peut défendre le principe d'une faible redistribution par les provinces; c'est ce que nous verrons dans des chapitres ultérieurs). L'équité horizontale fédérale n'est toujours pas atteinte dans le cadre du système fédéral d'impôt sur le revenu, car les avantages fiscaux nets ne sont pas inclus dans le revenu imposable. Cependant, la péréquation de ces avantages ne fera qu'empirer les choses car, selon cette conception de l'équité horizontale, les avantages associés à la résidence dans une province sont considérés comme une « dotation » de revenu légitime pour les fins de la redistribution fédérale.

Ces exemples, de par leurs particularités, ne font qu'illustrer les principes généraux de l'équité et leurs conséquences sur le plan de la péréquation. Ils n'en fournissent pas moins un cadre de référence utile pour les chapitres à venir. Dans notre exemple, nous avons vu que, selon la conception de l'équité horizontale qu'on adopte, on peut soit opter pour une pleine péréquation de toutes les recettes fiscales au niveau provincial, soit choisir une péréquation de *x* % des recettes fiscales provenant des non-résidents. Dans les prochains chapitres, nous étudierons les conséquences de diverses hypothèses relatives aux interventions des gouvernements provinciaux sur le plan de la redistribution.

L'exemple précédent est aussi intéressant du fait qu'il traduit ce que l'on appelle parfois l'argument des *normes minimales* pour la péréquation. Aux termes de cet argument, la péréquation devrait permettre à toutes les provinces de fournir à l'ensemble de leurs résidents le même niveau de services publics pour un même taux de taxation, le taux de taxation étant alors le taux d'impôt sur le revenu appliqué par la province. Comme l'indique l'exemple, l'argument militant en faveur d'une pleine péréquation des recettes fiscales peut être considéré comme un argument fondé sur les normes minimales. Il peut être justifié dans les circonstances spéciales où le budget provincial est de nature progressive, comme nous l'avons expliqué, et pourvu que l'on accepte le fait que le principe de l'équité horizontale doive s'appliquer à l'ensemble des activités gouvernementales et être mis en rapport avec les niveaux de revenu réel avant toute intervention gouvernementale. L'argument relatif aux normes minimales se justifie davantage si l'on tient compte de certains aspects de l'efficacité.

Argument relatif à l'efficacité

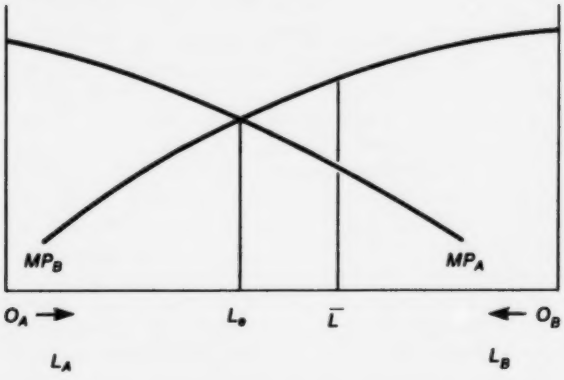
Jusqu'à maintenant, nous avons tout simplement négligé le fait que la péréquation puisse conduire à une réaffectation des ressources entre les diverses provinces. On peut donc s'attendre à ce que l'adoption d'un régime quelconque influant sur le revenu réel, selon la province de résidence, ait des conséquences sur le plan de l'efficacité. En effet, l'un des principaux arguments militant contre le régime de péréquation actuel, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, est précisément que ce régime interfère avec le processus d'affectation des ressources, particulièrement en ce qui concerne les décisions relatives aux migrations des personnes. Notre analyse permettra de démontrer que, même si le système actuel conduit sans aucun doute à de telles inefficacités, il y aurait lieu d'élaborer un régime de péréquation extrêmement complexe et ce, pour des raisons d'efficacité; ce régime se rapprocherait d'un régime satisfaisant le principe de l'équité horizontale globale.

Un modèle simple, semblable à ceux qui ont été utilisés précédemment, permet d'illustrer l'efficacité de régimes de péréquation idéaux. La démonstration n'est pas nouvelle puisqu'elle a souvent été utilisée pour faire ressortir l'inefficacité des migrations en présence de rentes provenant de ressources[10]. Considérons un cas très simple; tous les individus sont identiques et leur revenu est tiré du travail et de propriétés foncières. Le revenu du travail est gagné dans la province de résidence seulement, alors que le revenu foncier provient d'une propriété et n'est aucunement fonction de la province de résidence (avant impôts). En l'absence d'intervention du gouvernement provincial, les migrations n'influent que sur le revenu du travail reçu (après les dépenses et les taxes fédérales réputées être uniformes à l'échelle du pays). Si l'on suppose que les migrations n'entraînent aucun coût, les travailleurs se déplaceront jusqu'à ce qu'il y ait parité des salaires dans l'ensemble du pays. En situation de concurrence, cela signifie que les produits marginaux s'égaliseront d'une région à l'autre et que l'efficacité dans l'allocation de la main-d'œuvre entre les diverses provinces est assurée.

C'est la situation que l'on retrouve au point L_e dans le graphique 2-1. Ce dernier montre la valeur des produits marginaux (MP_A, MP_B) en *A* et *B* pour diverses allocations d'une offre de travail fixe (L_A, L_B). L'équilibre L_e se trouve au point d'intersection des deux courbes. Le point d'équilibre correspond à l'utilisation la plus efficace de la main-d'œuvre dans les deux régions.

Graphique 2-1

Situation d'équilibre dans l'allocation de la main-d'œuvre entre deux provinces hypothétiques



Introduisons maintenant l'intervention des gouvernements provinciaux en *A* et *B*. Si ces gouvernements se contentent de taxer le revenu des résidents et qu'ils utilisent ces recettes pour fournir des biens privés qui autrement auraient été fournis par le marché, la situation demeure la même. Le point d'équilibre du marché du travail est toujours L_e puisque le revenu réel n'a pas changé. La péréquation n'a pas sa raison d'être ni du point de vue de l'équité, ni de celui de l'efficacité. Il est évident que, dans de telles circonstances, l'efficacité serait compromise si l'on faisait des paiements de péréquation d'une région à une autre.

Supposons maintenant que la province *A* prélève une taxe sur les rentes et qu'elle utilise les recettes soit pour remplacer certaines taxes sur le revenu des résidents, soit pour fournir davantage de services publics. Il y aura donc un net avantage à résider en *A*, car il sera alors possible d'obtenir une part des services publics provinciaux financés par le biais de ces rentes. La main-d'œuvre émigrera en *A* jusqu'à ce qu'il y ait création d'un écart salarial suffisamment important pour compenser les avantages nets obtenus des taxes sur les rentes perçues au niveau provincial. Il y aura donc mauvaise affectation de la main-d'œuvre car le produit marginal en *A* sera inférieur au produit marginal en *B* ($MP_A < MP_B$); les rentes provinciales auront donc introduit un élément d'inefficacité dans ce système. Cette inefficacité pourrait être éliminée par un régime idéal de péréquation qui répartirait les rentes sur les ressources entre les diverses provinces; cette mesure serait fondée sur le concept global de l'équité.

Au niveau de la mise en application surgissent des problèmes semblables. La pleine péréquation est impossible en raison des effets incitatifs qu'elle exerce sur les gouvernements provinciaux. De plus, un certain niveau d'inefficacité est inévitable si l'on veut respecter notre hypothèse selon laquelle les provinces devraient être libres de poursuivre des politiques indépendantes sur le plan de la taxation et des dépenses. Les provinces peuvent notamment décider d'adopter des taux d'imposition différents pour le capital, ce qui conduirait à une allocation inefficace de ce facteur de production. Il n'en demeure pas moins qu'en ce qui concerne les taxes sur les rentes, ou autres taxes à la source, l'efficacité dans l'allocation des ressources suppose une pleine péréquation. Ce principe est compatible avec l'équité horizontale globale.

Supposons que les gouvernements provinciaux s'engagent aussi dans une certaine redistribution par le biais de leurs dépenses et de la taxation de leurs résidents. On peut songer à une imposition proportionnelle pour des avantages égaux par habitant. Cette redistribution intraprovinciale entraîne des avantages fiscaux nets systématiquement différents

d'une province à l'autre, ceux-ci étant supérieurs dans les provinces à revenu moyen élevé. Comme nous le verrons dans le chapitre 5, le produit marginal du travail pour une catégorie de revenu donnée ne sera pas le même d'une province à l'autre, car les travailleurs tiennent également compte, dans leurs mouvements migratoires, des différences en termes d'avantages fiscaux nets. Du point de vue de l'efficacité, des migrations entièrement libres devraient assurer l'égalisation des avantages. Ainsi, dans cette situation particulière, l'efficacité exige une pleine péréquation de l'ensemble des recettes fiscales des provinces. L'efficacité et l'équité sont tout à fait compatibles si l'on considère que l'équité comprend les effets des interventions du gouvernement fédéral et des provinces. Si les interventions redistributives des provinces diffèrent de ce que nous supposons ici, les modalités exactes de la péréquation s'en trouveront modifiées, mais l'efficacité et l'équité (au sens où nous les avons définies) vaudront toujours simultanément.

Il convient toutefois de faire une mise en garde par rapport à l'analyse que nous venons de faire. Nous avons pris pour acquis que les résidents bénéficient des flux de recettes fiscales sur les rentes et les avantages fiscaux nets au fur et à mesure qu'ils se concrétisent. Cependant, comme ces avantages sont liés au lieu de résidence, il est en principe possible qu'ils soient capitalisés en des valeurs foncières et qu'ils reviennent à la classe des propriétaires fonciers qui détenait des terres au moment où ont été perçus les avantages futurs de l'intervention du gouvernement provincial. Ce genre de capitalisation peut se produire si les terres résidentielles sont rares et que la demande de ce bien de la part des résidents est inélastique. Dans la mesure où une telle capitalisation se produit, on peut soutenir que les paiements de péréquation ne sont pas nécessaires du point de vue de l'efficacité (ou de l'équité), puisque les avantages fiscaux liés au lieu de résidence reviennent aux propriétaires fonciers et non aux migrants et à l'ensemble des résidents. Par ailleurs, la péréquation peut ne rien modifier, car on peut présumer qu'elle sera capitalisée dans la même mesure. Une analyse plus approfondie des effets de la capitalisation serait évidemment souhaitable. Cependant, comme les terres ne sont généralement pas rares par rapport au nombre de migrants, il est peu probable que l'étendue de la capitalisation soit telle qu'elle annule entièrement les arguments avancés en faveur de la péréquation[11].

Dans les prochains chapitres, nous approfondirons ces arguments à l'aide de modèles plus formels et nous analyserons les conséquences d'un certain nombre d'hypothèses relatives au fonctionnement de l'économie. Nous étudierons plus particulièrement le genre de taxes qui devraient être prises en compte dans un régime de péréquation. Dans les chapitres qui suivent, nous ferons une distinction importante entre les taxes fondées sur le lieu de résidence et celles qui sont perçues à la source. Nous en conclurons que le degré de péréquation souhaité sur ces deux catégories de taxes est fonction du volume de la redistribution que les provinces sont censées faire ainsi que de notre conception de l'équité horizontale. Ce dernier facteur n'est pas indépendant de la façon dont on interprète la Constitution fédérale.

3 Arguments relatifs à l'équité et à l'efficacité militant en faveur de la péréquation des recettes fiscales perçues à la source

Comme nous l'avons déjà mentionné, ce sont les écarts de revenu réel entre les particuliers, causés par l'activité des gouvernements provinciaux, qui justifient les paiements de péréquation. De façon plus précise, l'argument relatif à l'équité est lié aux différences interprovinciales observées dans les avantages fiscaux nets qui ne sont pas saisies par le système régulier de transferts fiscaux (c'est-à-dire le revenu des particuliers sur le marché). L'argument relatif à l'efficacité met en valeur les distorsions qu'engendrent ces écarts d'avantages dans les décisions des diverses provinces en matière d'allocation des ressources. L'objet du présent chapitre est de présenter les arguments analytiques de base à l'appui de la péréquation dans le cas particulier où les budgets des provinces sont neutres sur le plan de la distribution. Nous exposerons tout d'abord les arguments relatifs à l'équité militant en faveur de la péréquation pour ensuite aborder la question de l'efficacité.

Arguments relatifs à l'équité militant en faveur de la péréquation

L'objectif de l'équité a trait au niveau relatif de bien-être économique des diverses personnes. Par contre, la péréquation est un régime qui permet de redistribuer le pouvoir d'achat entre les *gouvernements provinciaux*. On peut se demander pourquoi l'équité ne pourrait être atteinte uniquement par le biais de transferts à l'intention des personnes plutôt que par des transferts additionnels aux gouvernements provinciaux. Pour qu'un régime de péréquation soit justifié, une condition minimale doit être remplie, à savoir que, pour des raisons d'équité, il doit y avoir discrimination en fonction du lieu de résidence au niveau du traitement fiscal des personnes. Dans notre analyse, nous indiquerons d'abord pourquoi, dans un système de gouvernement fédéral, deux personnes identiques par ailleurs devraient être traitées différemment sur le plan fiscal si elles résident dans des provinces différentes. La raison en est que les avantages nets qui découlent de l'intervention des gouvernements provinciaux diffèrent d'une province à l'autre. Après avoir établi que la province de résidence est un facteur déterminant en matière de traitement fiscal, nous chercherons à démontrer que les transferts interprovinciaux peuvent constituer une façon adéquate d'intégrer ces différences interprovinciales dans une politique fédérale.

Avant de passer à l'analyse, il convient de préciser davantage la nature du critère d'équité que nous retenons puisque l'utilisation de ce critère comporte un jugement de valeur sur la redistribution. Nous entendons donc l'équité dans le sens à la fois vertical et horizontal qu'elle prend dans le domaine des finances publiques, ce terme ayant été défini clairement dans le Rapport Carter (1966). Dans la lignée des recommandations de ce rapport, nous considérons que le revenu réel, défini de la façon la plus exhaustive possible, constitue un indice pertinent de l'équité et que l'un des objectifs du gouvernement devrait être de rendre plus égalitaire la répartition du revenu réel entre les individus (équité verticale). Cet objectif est apparemment largement accepté et il est intégré dans les régimes en vigueur de transferts et d'impôt progressif sur le revenu. Une pleine égalité des revenus réels n'est toutefois pas souhaitable étant donné les effets présumés de dissuasion de taux d'imposition marginaux élevés. Il n'en demeure pas moins qu'un certain niveau de redistribution s'impose. Le principe de l'équité horizontale exige que les personnes ayant un revenu réel identique soient traitées de façon analogue aux termes de la politique budgétaire des gouvernements. Nous indiquons d'abord comment les activités des gouvernements provinciaux influent sur les revenus réels dans le cadre d'un système fédéral.

Notre principal argument peut être plus facilement perçu si nous adoptons une vision simplifiée du système économique, fondée sur un certain nombre d'hypothèses simplificatrices. Nous verrons plus loin

les conséquences que pourrait entraîner le relâchement de ces hypothèses. Afin de mieux nous concentrer sur les questions liées à l'équité, nous supposons que la main-d'œuvre est tout à fait immobile d'une province à l'autre, mais qu'elle peut se déplacer à l'intérieur de la province. Par ailleurs, l'offre de travail est sujette à des variations. Aucune de ces hypothèses n'a de conséquences sur les arguments invoqués à l'appui de la péréquation. Nous supposons que la production et, par conséquent, le revenu proviennent de trois facteurs primaires de production, à savoir le travail, le capital et la terre. La terre peut être considérée comme une ressource mixte comprenant non seulement la terre elle-même mais aussi les ressources naturelles et tout autre élément qui contribue à rendre la production plus efficace à un endroit donné qu'à un autre. Dans l'ensemble de l'analyse, nous considérons que l'offre de terre est fixe et que ce facteur est immobile entre provinces. Par contre, le capital peut se déplacer d'une région à l'autre et cette mobilité influera sur les arguments relatifs à l'efficacité que nous présenterons plus loin.

Les particuliers tirent un revenu du travail qu'ils fournissent ainsi que du capital ou des terres qu'ils possèdent dans quelque province que ce soit. Pour plus de simplicité, nous prendrons le cas d'une fédération constituée uniquement de deux provinces, cette simplification n'ayant aucune incidence sur les résultats. Les provinces prélèvent diverses taxes. Nous allons d'abord considérer trois catégories de taxes : un impôt proportionnel au revenu, une taxe sur le revenu tiré du capital, ainsi qu'un impôt foncier. Les deux dernières taxes sont prélevées à la source sur tout le capital et toutes les terres de la province[1], alors que l'impôt sur le revenu est perçu sur le revenu des résidents, quel que soit l'endroit où ils l'ont gagné. Par conséquent, l'impôt foncier et l'impôt sur le capital seront considérés comme des taxes « liées à la source » et l'impôt sur le revenu comme une taxe « liée au lieu de résidence ». Les taxes sur la vente et la consommation ne seront pas prises en compte pour le moment.

Chacune des provinces utilise toutes ses recettes fiscales pour fournir des services publics à ses résidents. En principe, ces services publics pourraient se situer en un endroit quelconque dans l'éventail allant des biens purement publics aux biens purement privés. Dans le cas extrême des biens purement publics, chaque citoyen bénéficie de toutes les dépenses effectuées par la province, alors que dans le second cas, le citoyen ne bénéficie que des dépenses qui lui sont personnellement destinées. Nous supposerons que toutes les dépenses publiques des provinces sont de nature privée. Cela n'est sans doute pas loin de la réalité pour les principaux postes de dépense des provinces, à savoir la santé, l'éducation et le bien-être social[2]. Dans ce cas, les avantages financiers réels que les dépenses publiques des provinces fournissent à une personne seront considérés équivalents à la valeur des biens privés fournis par le secteur public et consommés par cette personne.

Nous allons maintenant formuler une équation correspondant au revenu réel des particuliers et comprenant les activités du secteur public provincial. Ce faisant, nous supposons que les niveaux des prix sont identiques dans les deux provinces. Le revenu réel d'une personne se compose du revenu provenant du travail, du capital et de la terre, après impôts, ainsi que de la part des dépenses des provinces consommées par la personne en question. Dans l'ensemble du chapitre, nous supposons que toutes les personnes d'une même province sont identiques. Cela nous permettra de présenter l'analyse du point de vue d'une personne représentative de chacune des deux provinces. Dans le chapitre 5, nous relâcherons cette hypothèse. Les résultats de l'analyse demeureront inchangés dans la mesure où le budget des gouvernements provinciaux restera neutre sur le plan de la distribution; l'introduction d'un budget provincial non neutre entraînerait des conclusions intéressantes auxquelles nous arriverons dans le chapitre 5.

Le revenu réel d'un résident de la province A, compte tenu des dépenses et des taxes provinciales, correspond à l'équation suivante :

$$\begin{aligned} Y_a = {} & W_a (1 - t_Y^a) \\ & + (1 - t_Y^a) \left\{ \theta_a \left[r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b \right] + \sigma_{aa} s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab} s_b (1 - t_N^b) N_b \right\} \\ & + P_a / L_a, \end{aligned} \tag{3.1}$$

où W_a, r_a et s_a représentent respectivement la rémunération des facteurs travail, capital et terre en A, la même chose valant pour B; t_Y^a représente le taux d'impôt sur le revenu des particuliers appliqué par la province; t_K^a et t_K^b désignent les taux d'impôt sur le capital perçu à la source par les provinces A et B; t_N^a et t_N^b représentent le taux d'impôt foncier; L_a, K_a et N_a correspondent aux quantités d'équilibre du travail, du capital et de la terre; θ_a représente la part du stock de capital du pays que possède chacun des résidents de A; σ_{aa} et σ_{ab} expriment la part de propriété foncière que chaque résident détient en A et en B respectivement; enfin P_a représente le total des dépenses provinciales en A au profit des résidents de

la province. Les première et deuxième lignes de l'équation 3.1 représentent respectivement le revenu provenant du travail et de la propriété (capital et terre) après impôt provincial pour un citoyen donné. La troisième ligne exprime la part de chaque citoyen dans les avantages fournis par les dépenses du gouvernement provincial. Si nous supposons que le gouvernement provincial a un budget équilibré, c'est-à-dire

$$P_a/L_a = t_Y^a \left\{ W_a + \theta_a \left[r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b \right] + \left[\sigma_{aa} s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab} s_b (1 - t_N^b) N_b \right] \right\} + t_K^a r_a K_a / L_a + t_N^a s_a N_a / L_a, \tag{3.2}$$

Alors l'équation 3.1 peut être réécrite de la façon suivante :

$$\begin{aligned} Y_a = {} & W_a (1 - t_Y^a) \\ & + (1 - t_Y^a) \left\{ \theta_a \left[r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b \right] + \sigma_{aa} s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab} s_b (1 - t_N^b) N_b \right\} \\ & + t_Y^a \left\{ W_a + \theta_a \left[r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b \right] + \left[\sigma_{aa} s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab} s_b (1 - t_N^b) N_b \right] \right\} \\ & + t_K^a r_a K_a / L_a + t_N^a s_a N_a / L_a. \end{aligned} \tag{3.3}$$

Cette équation est la même que l'équation 3.1, sauf pour les troisième et quatrième lignes qui représentent la consommation de services publics provinciaux. La troisième ligne illustre la part financée par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers (lié au lieu de résidence) et la quatrième ligne, la part financée par les recettes fiscales des provinces liées à la source de revenu.

Une fois simplifiée, cette équation correspondant au revenu réel d'un résident de la province *A* se lit comme suit :

$$\begin{aligned} Y_a = {} & W_a + \theta_a \left[r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b \right] \\ & + \sigma_{aa} s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab} s_b (1 - t_N^b) N_b \\ & + t_K^a r_a K_a / L_a + t_N^a s_a N_a / L_a. \end{aligned} \tag{3.4}$$

Si l'on conserve les mêmes hypothèses, on peut retenir une équation semblable pour chaque citoyen de la province *B*. Cette équation nous donne le revenu par habitant au titre du travail, du capital et de la terre avant déduction de l'impôt provincial sur le revenu (les deux premières lignes) plus les recettes fiscales par habitant provenant de l'impôt foncier et de l'impôt sur le capital, qui sont liés à la source de revenu (la dernière ligne). Les variables liées à l'impôt sur le revenu des particuliers ont été éliminées, car cet impôt perçu auprès des résidents est compensé par un montant correspondant de dépenses par habitant. L'utilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers par les gouvernements des provinces en vue de fournir des biens quasi privés s'apparente aux dépenses privées que les citoyens effectuent à partir de leur propre revenu. Le fait que ces sommes passent par le secteur public provincial n'ajoute aucune somme nette au revenu réel du citoyen[3].

Considérons maintenant l'objectif de l'équité verticale sur la base de cette équation traduisant le revenu réel. L'objectif de la politique devrait être de rendre plus égal le revenu réel des individus et, pour ce faire, le meilleur instrument est l'impôt progressif sur le revenu des particuliers. Cependant, l'assiette fiscale correspondant à l'impôt sur le revenu des particuliers comprend le revenu au titre du travail, du capital et de la terre (avant l'impôt sur le revenu des particuliers, mais après les taxes liées à la source); dans l'équation 3.4, cela correspond aux deux premières lignes du membre droit de l'équation. L'impôt sur le revenu des particuliers pourrait donc contribuer à diminuer les inégalités de revenu réel qui résultent des écarts aux niveaux des salaires et des revenus tirés du capital et de la terre. Il ne permet pas toutefois d'égaliser les différences de revenu réel résultant de la détention par un citoyen de sa part des recettes tirées de taxes liées à la source. Il s'agit pourtant de sources légitimes de différences sur le plan du revenu réel des individus comme le montre l'analyse précédente.

De même, ces écarts interprovinciaux des recettes fiscales par habitant liées à la source empêchent d'atteindre l'équité horizontale dans le cadre du système habituel de transferts fiscaux. Dans un tel système, les personnes touchant des revenus identiques du marché paieront le même impôt fédéral, même si leur revenu réel peut être très différent si l'on tient compte des avantages fiscaux nets fournis par les provinces. De même, les personnes ayant des revenus réels identiques dans les diverses provinces auront des revenus différents sur le marché et, en conséquence, seront traitées différemment dans le cadre du système de transferts fiscaux fondés sur le revenu des particuliers.

Deux approches générales peuvent permettre de résoudre les problèmes d'équité posés par les

différences qui existent au niveau des avantages fiscaux nets fournis par les provinces; nous les verrons l'une à la suite de l'autre. La première, et peut-être la plus évidente, consiste tout simplement à éliminer tout écart dans ces avantages fiscaux nets. Pour ce faire, deux méthodes viennent à l'esprit : des transferts aux particuliers ou des transferts aux gouvernements provinciaux. Si le gouvernement fédéral préfère effectuer des transferts directs aux individus, il peut le faire par le biais de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cet impôt ne serait cependant plus uniforme pour toutes les provinces. Les citoyens de la province ayant des recettes fiscales liées à la source moins élevées par habitant paieraient moins d'impôt fédéral sur le revenu, alors que les résidents de l'autre province en paieraient davantage. On peut présumer que la progressivité du taux marginal d'imposition des autres revenus ne serait pas affectée, de sorte que les différences pourraient être intégrées par le biais d'une somme globale variant d'une province à l'autre (c'est-à-dire par le biais de crédits d'impôt, plutôt que par des déductions).

L'autre méthode permettant d'éliminer les différences existant au niveau des avantages fiscaux nets consiste à redistribuer les fonds provenant des provinces dont les recettes fiscales liées à la source sont plus élevées par habitant. Dans ce cas, les gouvernements des provinces seraient libres de disposer de ces sommes comme ils l'entendent. L'impôt fédéral sur le revenu des particuliers demeurerait alors uniforme d'une province à l'autre. En principe, sur le plan économique, il n'existe aucune différence réelle entre ces deux approches. Dans les deux cas, le gouvernement fédéral doit connaître le montant des recettes perçues par les provinces et déterminer la proportion qu'il convient de redistribuer.

Supposons que nous acceptons le principe voulant que l'on élimine toutes ces différences afin de résoudre les problèmes d'équité horizontale et verticale posés par les différences interprovinciales observées sur le plan des avantages fiscaux nets; il s'agirait alors d'atteindre une pleine péréquation des recettes fiscales par habitant liées à la source. Un tel régime entraînerait-il des effets de dissuasion ? Premièrement, si nous retenons l'hypothèse de l'immobilité du facteur travail, comme nous l'avons fait jusqu'à présent, il n'existe aucune incitation à la migration[4]. Cependant, lorsque nous considérons le comportement des gouvernements des provinces, nous observons que la pleine péréquation entraîne des différences réelles. Une telle mesure imposerait effectivement un impôt de 100 % sur les recettes marginales perçues par les provinces à revenu élevé et fournirait une subvention à 100 % aux provinces à faible revenu. Cela éliminerait pratiquement tous les facteurs incitant les provinces à percevoir des recettes par le biais de taxes à la source sur les revenus au titre des rentes et du capital. Tout régime liant très étroitement la réaffectation des ressources aux efforts fiscaux des provinces aura un tel effet. Non seulement cet effet serait-il indésirable en soi, mais il serait aussi perçu comme une ingérence dans les priorités des provinces en matière de taxation. (Ce problème est exacerbé d'autant si nous élargissons notre perspective afin de tenir compte de l'existence de personnes très différentes de cet individu représentatif que nous avons retenu.)

Il existe deux façons de régler ce problème[5]. D'abord, la péréquation peut être appliquée non pas aux revenus *réels* perçus par habitant, mais plutôt aux recettes *potentielles* par habitant. Un tel régime serait sans doute relativement difficile à administrer, puisqu'il faudrait connaître l'assiette fiscale potentielle de chacune des provinces. De même, cette pratique ne serait pas particulièrement équitable, car des paiements de péréquation seraient versés indépendamment du fait que les provinces exploitent ou non l'assiette fiscale en question. En fait, il serait difficile de déterminer quelles assiettes fiscales potentielles doivent faire l'objet d'une péréquation, d'autant plus qu'en pratique d'autres assiettes s'ajoutent à celles que nous considérons ici.

On peut aussi laisser tomber la pleine péréquation des revenus et concevoir un régime dans lequel les paiements de péréquation ne sont pas directement fonction de l'effort fiscal des provinces concernées. On peut penser à une formule de réaffectation semblable à la formule actuelle de péréquation, sauf que celle-ci ne serait appliquée qu'aux recettes fiscales provinciales liées à la source[6]. En d'autres termes, on pourrait concevoir une série de moyennes nationales de taux d'imposition liés à la source de revenu ainsi que des moyennes nationales pour les assiettes fiscales. Les paiements de péréquation seraient alors calculés en appliquant un taux d'imposition national moyen à l'assiette fiscale réelle des provinces et en comparant ce résultat avec celui qu'on obtient en appliquant ce même taux d'impôt à l'assiette fiscale moyenne nationale. Les montants obtenus pourraient être soit négatifs soit positifs et ils pourraient être transférés aussi bien aux individus qu'aux gouvernements. Pourvu que les provinces ne se comportent pas trop différemment, le résultat final serait presque identique à celui qui découlerait d'une pleine péréquation des revenus réels.

Bref, les paiements de péréquation par habitant pourraient être calculés comme ils le sont actuellement, sauf sous deux aspects. Premièrement, les

taxes faisant l'objet d'une péréquation pourraient être différentes; en vertu des hypothèses posées jusqu'à maintenant, l'impôt sur le revenu ne ferait pas l'objet d'une péréquation, contrairement aux taxes prélevées à la source. En deuxième lieu, il pourrait y avoir péréquation à la baisse ou péréquation à la hausse (c'est-à-dire qu'il s'agirait d'un régime de péréquation « net » et non « brut »).

N'oublions pas que l'élimination des différences interprovinciales sur le plan du revenu réel qui sont engendrées par les avantages fiscaux nets fournis par les provinces ne constitue qu'une seule des approches que l'on peut adopter pour régler les problèmes d'équité. L'objectif est alors d'assurer l'équité horizontale et verticale entre tous les individus sur le plan de leur revenu et ce, avant toute intervention budgétaire du gouvernement fédéral et des provinces. Ce genre de système nous placerait dans une situation analogue à celle d'un État unitaire où le gouvernement central fournirait des services dans toutes les régions et les financerait par le biais d'un fonds collectif regroupant toutes les assiettes fiscales, y compris les taxes (provinciales) liées à la source de revenu; les taxes liées à la source de revenu reviendraient à l'ensemble du pays plutôt qu'à une (ou plusieurs) sous-région(s). Comme nous le verrons plus loin, c'est l'approche qui permet le mieux d'atteindre l'efficacité dans la répartition interrégionale de l'activité économique.

Une deuxième approche à ce même problème d'équité nous amènerait à rechercher l'équité horizontale et verticale sur le plan du revenu individuel et ce, en tenant compte du revenu réel provenant des taxes provinciales liées à la source de revenu. Cela correspond à la conception restreinte de l'équité horizontale dont nous avons parlé au chapitre 2. L'État unitaire en serait alors un où le gouvernement central n'aurait pas accès aux taxes liées à la source de revenu, mais où il inclurait dans son assiette fiscale un montant tenant compte des recettes provenant de ces taxes. Ce serait alors comme si les résidents d'une province étaient collectivement propriétaires des recettes provenant des taxes liées à la source. C'est ce genre d'approche qu'il conviendrait d'adopter si l'on voulait retenir l'argument moral, constitutionnel ou légal largement reconnu selon lequel les droits de propriété sur les taxes provinciales liées à la source devraient revenir exclusivement aux résidents de la province dans laquelle ces recettes ont été perçues. L'approche précédente, celle qui consistait à éliminer toutes les différences provinciales sur le plan des avantages fiscaux nets, ne reconnaissait pas de tels droits de propriété. Selon cette optique, il n'y aurait aucune raison éthique de reconnaître les droits à un revenu réel provenant du simple fait qu'une personne réside dans une province riche grâce à ces taxes liées à la source. Une position intermédiaire consisterait peut-être à adopter l'argument moral selon lequel il n'existe aucun droit inhérent à de tels revenus, mais que les provinces disposent d'un droit constitutionnel exclusif sur certaines taxes liées à la source. Ainsi, le fait que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique reconnaît aux provinces une compétence sur les ressources naturelles pourrait nous amener à considérer que cette loi confère ainsi un droit à percevoir sur les ressources naturelles ce genre de taxe liée à la source de revenu. La même considération ne vaudrait pas cependant pour l'impôt sur le revenu des sociétés au niveau provincial.

Supposons que les résidents d'une province aient un droit inhérent aux recettes fiscales liées à la source et qu'il faudrait donc tenter d'atteindre une équité horizontale et verticale par rapport à une définition du revenu qui tiendrait compte des montants provenant de telles sources. Est-il nécessaire de faire des transferts interprovinciaux ? Nous pouvons voir que c'est effectivement nécessaire si l'on considère le cas de deux personnes ayant des revenus réels identiques, tenant compte des recettes fiscales liées à la source, et résidant dans des provinces différentes. Si nous reprenons l'équation du revenu réel 3.4, nous obtenons :

$$PI_a + t_K^a r_a K_a/L_a + t_N^a s_a N_a/L_a = PI_b + t_K^b r_b K_b/L_b + t_N^b s_b N_b/L_b, \qquad (3.5)$$

où PI_a représente le revenu personnel d'un résident de la province *A*, ce qui correspond aux deux premières lignes du membre droit de l'équation 3.4. À moins que les niveaux du revenu par habitant au titre des recettes fiscales liées à la source ne soient identiques dans les deux provinces, ces deux personnes auront un revenu personnel différent. Comme le système de transferts du gouvernement fédéral est fondé sur le revenu des particuliers, c'est dire que les personnes ayant des revenus réels identiques seraient traitées différemment dans les deux provinces, d'où violation des principes de l'équité verticale et horizontale. Une personne habitant la province « riche » (celle où le revenu par habitant provenant des taxes liées à la source est le plus élevé) aurait un revenu personnel inférieur et, en conséquence, dans le cadre d'un système de transferts proportionnel ou progressif, elle paierait moins d'impôt fédéral (ou recevrait davantage de transferts du gouvernement fédéral) qu'une personne ayant le même revenu réel, mais habitant la province « pauvre ». Pour atteindre l'équité horizontale et verticale, il faudrait instituer un certain système interprovincial qui reviendrait à traiter de façon

identique ces personnes dans le cadre du système de transferts du gouvernement fédéral. Si nous représentons la contribution fiscale d'un individu au niveau fédéral (recettes de transfert) par l'expression $F(PI)$, il faut instituer un transfert interrégional supplémentaire (g) qui serait positif dans la province pauvre et négatif dans la province riche, de sorte que :

$$F(PI_a) - g_a = F(PI_b) - g_b. \qquad (3.6)$$

Si $F(\cdot)$ est une fonction linéaire (régime fiscal fédéral de nature proportionnellement ou linéairement progressive), alors les équations 3.5 et 3.6 signifient que :

$$g_a - g_b = x\,(NFB_b - NFB_a), \qquad (3.7)$$

où NFB_j représente les avantages fiscaux nets fournis par le budget de la province j, ou les recettes par habitant provenant des taxes liées à la source perçues par cette province et x représente le taux d'imposition marginal fédéral.

Cette équation montre clairement les effets qu'ont sur la nature d'un régime de péréquation les jugements qu'on porte sur les droits de propriété provinciaux. La première approche ne reconnaissait aucun droit de propriété inhérent aux résidents d'une province sur les recettes que la province dans laquelle ils résidaient percevait au titre des taxes liées à la source de revenu. Dans ce cas, le principe de l'équité exigeait une pleine péréquation des différences interprovinciales par habitant au titre de ces recettes. La seconde approche cherche à atteindre l'équité sur le plan des revenus individuels en tenant compte des recettes fiscales liées à la source de revenu dont bénéficient les gouvernements des provinces; nous reconnaissons alors que les résidents de la province possèdent des droits de propriété sur ce revenu. Dans ce cas, nous chercherons à établir la péréquation sur une partie seulement des différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets en faisant appel à la proposition du taux marginal de taxation du gouvernement fédéral.

Comme dans la première approche, le système des paiements de péréquation n'est pas la seule façon d'atteindre le même objectif. Des taux d'imposition fédéraux qui seraient différents d'une province à l'autre nous amèneraient au même point, si ce n'est que les transferts interprovinciaux seraient perçus directement par les individus. Le gouvernement fédéral pourrait encore introduire un système de transferts dont la base serait les recettes fiscales liées à la source des gouvernements provinciaux. Une telle mesure ne peut être prise au Canada, car l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comporte des dispositions qui interdisent à un gouvernement d'en taxer un autre (la Couronne ne peut taxer la Couronne).

Il semble donc que les arguments en faveur de l'équité exigent qu'il y ait péréquation des différences interprovinciales en ce qui concerne les avantages fiscaux nets résultant des activités des gouvernements provinciaux. Cependant, le montant de la péréquation dépend de jugements de nature éthique et/ou constitutionnelle au sujet des droits de propriété. Pour notre part, nous sommes portés à considérer qu'il n'existe aucun motif d'ordre éthique qui nous obligerait à accorder des droits individuels à un revenu réel qui est acquis du simple fait de résider dans une province « riche », c'est-à-dire dans une province dans laquelle les avantages fiscaux nets atteignent un niveau relativement élevé. Nous n'accepterions l'octroi de tels droits sur certaines sources de revenu que dans le cadre de règles légales ou constitutionnelles qui porteraient à une telle interprétation. Cela pourrait être le cas des recettes tirées des ressources naturelles au Canada. Outre cette éventuelle exception, le principe de l'équité nous amènerait à préconiser un régime de péréquation qui irait très loin dans l'élimination des différences interprovinciales au titre des avantages fiscaux nets résultant des budgets des provinces. Comme nous le verrons dans les pages qui suivent, les arguments invoqués à l'appui d'une péréquation entière, et non partielle, sont renforcés lorsque nous tenons compte des arguments relatifs à l'efficacité économique.

Arguments relatifs à l'efficacité militant en faveur de la péréquation

Les transferts interprovinciaux influent sur la répartition interrégionale de l'activité économique (les effets de distribution pure mis à part) uniquement s'il existe une certaine mobilité des facteurs de production. En conséquence, pour analyser l'efficacité économique il nous faut abandonner l'hypothèse de l'immobilité des facteurs posée dans la section précédente. Il convient cependant de souligner que les arguments relatifs à l'équité sont tout à fait indépendants de quelque hypothèse que ce soit au sujet de la mobilité des facteurs. Ainsi, l'équation 3.4 portant sur le revenu réel est vraie même si un facteur quelconque de production jouit d'une certaine mobilité.

La meilleure façon d'analyser la concordance entre la péréquation et l'efficacité économique dans le cadre de l'utilisation des ressources d'un pays est d'utiliser un modèle prévoyant une parfaite mobilité

du capital et du travail. Ce procédé permet de maximiser les effets de la péréquation sur le plan de l'affectation des ressources. Nous conservons les hypothèses exposées dans la section précédente, soit que les provinces perçoivent des taxes sur le revenu, le capital et les rentes foncières et que les prix sont fixes à l'intérieur des provinces. De plus, nous supposons soit que l'activité budgétaire des provinces est neutre sur le plan de la distribution, soit que toutes les personnes habitant une même province sont identiques. Cette supposition nous permet de nous concentrer sur un citoyen dit représentatif. De plus, pour simplifier l'analyse, nous supposons que les stocks nationaux de travail et de capital sont fixes et qu'il y a maintien du plein emploi. Ces hypothèses n'affectent pas toutefois la qualité des résultats.

Pour mieux comprendre le rôle de la péréquation, il nous faut voir comment les transferts interrégionaux permettent d'atteindre le niveau d'équilibre dans la répartition du capital et du travail entre les provinces. Dans l'économie en question, l'équilibre est atteint lorsque le capital est affecté de façon que son rendement soit égal dans les deux provinces et que, à la marge, les résidents soient indifférents devant le fait de résider en *A* ou en *B*. Si l'on suppose que la rémunération des facteurs est fonction de leur produit marginal, en l'absence d'interventions des gouvernements provinciaux ou de politiques fédérales ayant une incidence discriminatoire au niveau régional, les facteurs se répartiront alors à long terme entre les provinces de la façon la plus efficace, soit de façon que la valeur des produits marginaux des facteurs mobiles soit la même dans toutes les provinces. Tout programme de transferts interrégionaux, par exemple la péréquation, réduirait l'efficacité économique.

Cependant, nous l'avons déjà vu, si l'on tient compte des activités des gouvernements provinciaux, le revenu réel qu'une personne obtient du fait de résider dans une province donnée dépend non seulement de la rémunération de ses facteurs de production (produits marginaux), mais aussi des avantages fiscaux nets qu'elle retire du budget provincial. En conséquence, dans la mesure où ces avantages fiscaux nets diffèrent d'une province à l'autre, le travail ne sera pas affecté uniquement en fonction de sa productivité marginale. De même, si les taux d'imposition du capital diffèrent d'une province à l'autre, le capital sera aussi réparti de façon inefficace entre les différentes provinces. Il serait donc possible d'améliorer l'efficacité économique si l'on pouvait concevoir et appliquer un système de transferts interrégionaux qui éliminerait ou réduirait les distorsions dues à l'intervention budgétaire des provinces.

Pour analyser de façon plus formelle les arguments relatifs à l'efficacité qui militent en faveur de la péréquation, nous fournirons tout d'abord une description algébrique du niveau d'équilibre de la répartition du capital et du travail entre les provinces. Avant cela, cependant, nous devons décrire de façon plus articulée les possibilités offertes sur le plan de la production. La production agrégée dans chacune des régions est donnée par les fonctions de production linéaires et homogènes qui suivent :

$$X_a = f^a(L_a, K_a, N_a),$$
$$X_b = f^b(L_b, K_b, N_b), \qquad (3.8)$$

où N_a et N_b sont donnés, alors que

$$L_a + L_b = L \text{ et} \qquad (3.9)$$

$$K_a + K_b = K. \qquad (3.10)$$

L'offre des facteurs L et K est fixe.

Équilibre du marché du capital

Supposons que tous les prix à la production sont fixes et normalisés à l'unité. L'équilibre du marché du capital peut alors s'exprimer ainsi :

$$f_K^a(L_a, K_a, N_a) \cdot (1 - t_K^a) = f_K^b(L - L_a, K - K_a, N_b) \cdot (1 - t_K^b), \qquad (3.11)$$

où f_K représente le produit marginal du capital; nous avons utilisé les équations de plein emploi 3.9 et 3.10 pour éliminer L_b et K_b. Les seules variables endogènes de l'équation 3.11 sont L_a et K_a. Dans l'analyse qui suit, nous considérons les taxes provinciales comme des données exogènes.

L'équation 3.11 assure qu'une personne, quel que soit son lieu de résidence, obtiendra le même taux de rendement après impôts sur tout le capital qu'elle possède. Cela n'empêche pas que l'impôt perçu sur le revenu des particuliers au titre du capital soit fonction du lieu de résidence. Le même taux d'imposition sera cependant applicable au revenu gagné au titre du capital dans une province donnée.

Équilibre du marché du travail

Ce sujet est légèrement plus complexe. L'équilibre migratoire est atteint lorsque le revenu réel est le même dans les deux régions pour le migrant marginal ($Y_a = Y_b$). Nous écrirons, pour Y_a, une équation semblable à l'équation 3.4 :

$$Y_a = f_L^a + \theta_a [f_K^a (1 - t_K^a) K_a + f_K^b (1 - t_K^b) K_b] + \sigma_{aa} f_N^a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab} f_N^b (1 - t_N^b) N_b + t_K^a f_K^a K_a / L_a + t_N^a f_N^a N_a / L_a, \quad (3.12)$$

où, comme plus haut, les éléments de t_Y^a se sont annulés. Y_b pourra être représenté par une équation semblable. Pour le migrant, les revenus *bruts* au titre du capital et de la terre ne seront pas modifiés. En conséquence, lorsque Y_a est égal à Y_b, les variables représentant les revenus bruts au titre du capital et des rentes foncières s'annulent et donnent les conditions d'équilibre suivantes[7] :

$$f_L^a + t_K^a f_K^a K_a / L_a + t_N^a f_N^a N_a / L_a = f_L^b + t_K^b f_K^b K_b / L_b + t_N^b f_N^b N_b / L_b. \quad (3.13)$$

Voilà la condition d'équilibre des marchés du travail lorsque le gouvernement fédéral n'intervient pas par le biais d'un programmme de péréquation. Les décisions relatives aux migrations interprovinciales sont modelées non seulement par les différences au niveau de la productivité (qui se traduisent dans les salaires que les employeurs sont disposés à verser), mais aussi par les différences dans le montant par habitant des taxes liées à la source perçues dans les différentes provinces. Comme nous le verrons, l'efficacité de l'affectation interrégionale des facteurs mobiles de production exige que ces décisions soient fondées uniquement sur la productivité et non sur les différences en matière budgétaire. Un programme de péréquation qui réduit les différences interprovinciales dans le montant des taxes liées à la source améliore l'efficacité des décisions relatives aux migrations interrégionales.

Considérons maintenant un programme de péréquation autofinancé qui remet un montant g_a à chaque personne de la province *A* et g_b à chaque personne de la province *B*. L'un ou l'autre de ces montants doit nécessairement être négatif. Nous devons ajouter g_a au membre gauche de l'équation 3.13 et g_b au membre droit. Comme le programme s'autofinance, il faut que :

$$g_a L_a = g_b (L - L_a). \quad (3.14)$$

Nous pouvons utiliser l'équation 3.14 pour éliminer g_a des conditions d'équilibre du marché du travail. Une fois cela fait, voici ce que nous obtenons :

$$f_L^a (L_a, K_a, N_a) + t_K^a f_K^a (L_a, K_a, N_a) \cdot K_a / L_a + t_N^a f_N^a (L_a, K_a, N_a) \cdot N_a / L_a - g_b L / L_a = f_L^b (L - L_a, K - K_a, N_b) + t_K^b f_K^b (L - L_a, K - K_a, N_b) \cdot (K - K_a)/(L - L_a) + t_N^b f_N^b (L - L_a, K - K_a, N_b) \cdot N_b / (L - L_a). \quad (3.15)$$

Cette équation renferme deux variables endogènes : L_a et K_a. La variable de péréquation g_b est une variable de contrôle entre les mains du gouvernement fédéral.

Les équations 3.11 et 3.15 fournissent une description complète de l'équilibre dans cette économie simple. Il s'agit de deux équations à deux inconnues, L_a et K_a, et comportant diverses variables exogènes, l'impôt provincial, la technologie, l'offre des facteurs ainsi que la variable de contrôle du gouvernement g_b. Si l'on considère les variables exogènes comme données, on peut résoudre le système pour $L_a(g_b)$ et $K_a(g_b)$.

Niveau d'efficacité de g_b

Nous pouvons utiliser ce modèle simple pour analyser les conséquences d'une variation de g_b sur le plan de l'efficacité. Dans ce modèle à prix fixes, l'efficacité (ou le bien-être) est mesurée simplement par le niveau de la production pour l'ensemble de l'économie, le produit national brut, que l'on dénote *W* :

$$W = f^a (L_a, K_a, N_a) + (f^b (L - L_a, K - K_a, N_b). \quad (3.16)$$

La différenciation totale de 3.16 nous donne :

$$dW = (f_L^a - f_L^b)\, dL_a + (f_K^a - f_K^b)\, dK_a.$$

Comme L_a et K_a sont fonctions de la variable de contrôle g_b dans les équations 3.11 et 3.15, nous pouvons réécrire :

$$\frac{dW}{dg_b} = (f_L^a - f_L^b) \frac{\partial L_a}{\partial g_b} + (f_K^a - f_K^b) \frac{\partial K_a}{\partial g_b}. \quad (3.17)$$

Le bien-être augmentera avec g_b dans les cas où le membre droit de l'équation 3.17 sera positif. De plus, *W* sera maximisé lorsque le membre droit de cette équation sera nul en supposant que les hypothèses de concavité de *W* soient satisfaites. Étudions maintenant le choix optimal de g_b, d'abord pour un

cas qui présente un intérêt particulier, puis pour le cas général.

Cas particulier : $t_K^a = t_K^b$

Supposons que les taux d'imposition du capital sont identiques dans toutes les provinces. Le Canada n'est pas très loin d'une telle situation à l'heure actuelle. Dans l'équation 3.11, $f_K^a = f_K^b$ et le dernier élément de l'équation 3.17 est alors éliminé. Dans ce cas, toute augmentation de g_b augmente le bien-être pourvu que $(f_L^a - f_L^b)\,\partial L_a/\partial g_b > 0$. Supposons que *A* représente la région « riche » en ce sens qu'elle dispose de plus de ressources (terre) et que ses recettes fiscales par habitant tirées de ces ressources sont plus élevées qu'en *B*. S'il y a pleine liberté sur le plan des migrations et qu'il n'y a aucun paiement de péréquation, on obtiendra à l'équilibre : $f_L^a < f_L^b$. Comme on peut présumer que $\partial L_a/\partial g_b < 0$, toute augmentation initiale de g_b (et des valeurs négatives de g_a) conduira à une augmentation du bien-être. Au fur et à mesure que s'élève la valeur de g_b, la main-d'œuvre se déplace de *A* en *B* et f_L^a augmente, alors que f_L^b diminue. À un point donné, $f_L^a = f_L^b$, et le bien-être se trouve maximisé puisque $dW/dg_b = 0$.

On peut obtenir la valeur de g_b à ce point optimal de bien-être à partir des conditions d'équilibre du marché du travail données dans l'équation 3.15. Lorsque $f_L^a = f_L^b$, on peut résoudre l'équation 3.15 pour g_b et obtenir :

$$g_b = \left[t_K^a f_K^a \frac{K_a}{L_a} - t_K^b f_K^b \frac{K_b}{L_b} + t_N^a f_N^a \frac{N_a}{L_a} - t_N^b f_N^b \frac{N_b}{L_b} \right] \frac{L_a}{L} \tag{3.18}$$

En d'autres termes, les paiements par habitant perçus par *B* sont proportionnels à la différence entre les deux provinces en ce qui concerne le montant perçu par habitant au titre des taxes liées à la source. Dans l'exemple présenté ici, l'écart est positif, de sorte que les paiements de péréquation versés à *A* sont négatifs.

En fait, dans ce régime de péréquation, les recettes fiscales des provinces au titre des taxes liées à la source font l'objet d'une péréquation. C'est précisément le genre de péréquation que l'on est amené à préconiser à partir du principe global de l'équité horizontale, lorsqu'on juge que les résidents des provinces n'ont aucun droit de propriété inhérent sur les augmentations de revenu dues aux avantages fiscaux nets qu'ils peuvent retirer du fait de résider dans une province donnée. Dans ce cas, les principes de l'équité et de l'efficacité exigent un même type de régime de péréquation. Cependant, si l'on reconnaît ce genre de droit de propriété, le volume de redistribution interprovinciale que l'on préconisera à partir d'une analyse fondée sur l'efficacité sera alors *supérieur* à celui que l'on exigerait sur des bases d'équité.

Cas général : $t_K^a \neq t_K^b$

Lorsque $t_K^a \neq t_K^b$, le dernier élément de l'équation 3.17 ne disparaît pas. Le niveau optimal de g_b est celui que l'on obtient lorsque le membre droit de l'équation 3.17 est égal à zéro, c'est-à-dire :

$$f_L^a - f_L^b = -(f_K^a - f_K^b)\frac{\partial K_a/\partial g_b}{\partial L_a/\partial g_b}.$$

Si l'on substitue les éléments $(f_L^a - f_L^b)$ provenant de l'équation 3.15, le niveau optimal de g_b est donné par l'équation suivante :

$$g_b = \left[t_K^a f_K^a \frac{K_a}{L_a} - t_K^b f_K^b \frac{K_b}{L_b} + t_N^a f_N^a \frac{N_a}{L_a} - t_N^b f_N^b \frac{N_b}{L_b} \right] \frac{L_a}{L} - (f_K^a - f_K^b)\frac{\partial K_a/\partial g_b}{\partial L_a/\partial g_b}. \tag{3.19}$$

Cette équation correspond à l'équation 3.18, sauf pour le dernier élément qui représente les distorsions du marché du capital induites par l'impôt provincial sur le capital. Il s'agit là de situations très typiques où le gouvernement ne dispose pas suffisamment d'instruments par rapport aux objectifs visés. Deux distorsions doivent être corrigées : une distorsion relative au marché du travail $(f_L^a \neq f_L^b)$ et une autre relative au marché du capital $(f_K^a \neq f_K^b)$. Le gouvernement fédéral ne dispose cependant que d'un seul instrument : l'indicateur de péréquation de g_b. L'équation 3.19 traduit le compromis réalisé par le biais de g_b, car ce dernier ne permet d'éliminer aucune de ces deux distorsions, ni celle du marché du travail ni celle du marché du capital.

On pourrait soutenir qu'il conviendrait de négliger le dernier élément de l'équation 3.19 pour établir le régime de péréquation uniquement à partir des différences au niveau des recettes fiscales liées à la source de revenu. En effet, ces différences sont faciles à observer, alors que le dernier élément de l'équation serait extrêmement difficile à mesurer. Le gouvernement devrait posséder une information détaillée au sujet du fonctionnement du système économique, information qui n'est généralement pas disponible ou alors pas assez fiable. On pourrait également soutenir que le dernier élément résulte de décisions politiques prises par les gouvernements

provinciaux au sujet du niveau approprié d'imposition du capital. Si on devait l'inclure dans la formule de péréquation, cela reviendrait plus ou moins à amener le gouvernement fédéral à neutraliser les décisions prises par les gouvernements provinciaux en matière de taxation. De plus, comme t_K^a et t_K^b sont sans doute semblables dans la réalité, l'importance relative de cet élément serait plutôt faible.

Conclusions

Les paiements de péréquation semblent être justifiés du point de vue tant de l'équité que de l'efficacité économique. Le but de la péréquation est de réduire les différences interprovinciales au niveau des avantages fiscaux nets résultant des budgets provinciaux. L'efficacité économique suppose une élimination complète de ces différences. Quant au principe de l'équité, il peut exiger soit une péréquation partielle soit une pleine péréquation des avantages fiscaux nets selon l'attitude que l'on adopte à l'égard des droits de propriété. Si l'on juge que les résidents des provinces ne possèdent pas de droits inhérents au revenu réel résultant de telles interventions budgétaires, il faut alors instituer une pleine péréquation. Cependant, une péréquation partielle suffira si l'on juge, sur des bases morales, légales ou constitutionnelles, que les résidents des provinces possèdent certains droits de propriété inhérents. Il peut donc exister une certaine opposition entre les principes de l'équité et de l'efficacité lorsqu'on veut déterminer dans quelle mesure doit être appliquée la péréquation. S'il y a opposition, l'efficacité exige une plus grande péréquation que ne le fait l'équité. On peut donc considérer que tout écart du principe de la pleine péréquation entraîne des coûts sur le plan de l'efficacité qui sont inhérents à la division des pouvoirs de taxation dans le cadre du système fédéral.

Certaines autres conclusions sont indépendantes du volume de péréquation exigé. Nous nous contenterons d'en souligner deux. Premièrement, la péréquation devrait être calculée sur une base nette et non brute; en d'autres termes, il faudrait réduire le montant des avantages fiscaux nets résultant du fait de résider dans une province riche et augmenter le montant des avantages liés au fait de résider dans une province pauvre. En deuxième lieu, la base de la péréquation devrait être identique que l'on se préoccupe d'abord de l'efficacité ou de l'équité. Étant donné les hypothèses posées dans le présent chapitre, seuls les écarts de revenu par habitant provenant des taxes liées à la source devraient être réduits par le biais de la péréquation. Les taxes liées au lieu de résidence ne devraient pas s'inscrire dans un tel programme.

Dans les deux prochains chapitres, nous relâcherons nos hypothèses relatives au genre de taxes et de dépenses utilisées par les gouvernements des provinces, à l'incidence de ces mesures budgétaires et à l'effet général des budgets provinciaux sur le plan de la distribution. Nous verrons comment ces modifications des hypothèses influent sur les conclusions auxquelles nous sommes arrivés jusqu'à maintenant.

4 Autres hypothèses sur le plan des données empiriques, des institutions et du comportement des agents économiques

L'analyse du chapitre précédent a été effectuée à partir d'une vision simplificatrice de l'économie et visait à saisir ce que nous considérons être les aspects fondamentaux du fonctionnement de l'économie fédérale canadienne. Un certain nombre d'hypothèses implicitement ou explicitement présentes dans cette analyse peuvent être considérées uniquement comme des reflets très approximatifs de la réalité. Parmi ces hypothèses, soulignons une vision simplifiée de la façon dont sont établis les prix relatifs dans une économie fédérale ouverte, une limitation du nombre d'instruments fiscaux que les gouvernements provinciaux sont présumés utiliser, une vision commode, mais sans doute non réaliste, de la nature des avantages fournis par les dépenses des gouvernements des provinces ainsi que des hypothèses plutôt extrêmes au sujet de la mobilité des facteurs de production entre les diverses provinces. Dans le présent chapitre, nous étudierons les conséquences d'autres hypothèses relatives au fonctionnement de l'économie et à la nature des taxes provinciales et services publics en les analysant en regard des principes de l'équité et de l'efficacité élaborés dans le dernier chapitre. Nous conservons cependant l'hypothèse de budgets provinciaux neutres sur le plan de la distribution. Dans le chapitre suivant, nous étudierons les conséquences de l'activité redistributive des provinces. Bien que l'essentiel des arguments ne soit pas modifié, il est évident que les détails du programme de péréquation préconisé varient en fonction des hypothèses posées.

Malheureusement, au fur et à mesure que l'on augmente la complexité du modèle utilisé pour analyser les paiements de péréquation, deux problèmes de mise en application surgissent. Premièrement, le régime idéal lui-même devient plus complexe et il est plus difficile de l'expliquer de façon intuitive tant pour les responsables politiques que pour le public en général. En deuxième lieu, un facteur tout aussi important que le premier du point de vue de l'analyse économique entre en jeu, à savoir que le régime de péréquation idéal est fonction des valeurs des paramètres, des variables, des coûts et des avantages qu'il est impossible d'observer dans la réalité. L'exemple le plus évident est le fait que les avantages des services publics ne sont pas faciles à mesurer et qu'il n'existe en réalité aucun prix de marché sur lequel on pourrait se fonder. C'est malheureux, mais nous ne pouvons rien y changer : c'est une contrainte inhérente à toute analyse de politique gouvernementale et nous devons fonder le régime de péréquation sur des éléments faciles à évaluer. À partir de cette contrainte, diverses personnes rationnelles peuvent fort bien arriver à des jugements différents au sujet des implications de notre analyse plutôt abstraite lorsqu'il s'agit de concevoir un régime de péréquation réel. Notre jugement sera fondé sur ce que nous jugeons être la description la plus réaliste du fonctionnement du système économique, description que nous ferons au dernier chapitre. Il convient cependant de souligner que l'absence d'entente générale au sujet du fonctionnement de l'économie dans ses moindres détails ne devrait pas nuire à l'application d'un raisonnement économique pertinent au problème de la péréquation. C'est précisément cela qui a fait défaut dans les débats sur la péréquation que le Canada a connus par le passé. Il se peut fort bien qu'il y ait davantage de points d'entente que de divergences. Quoi qu'il en soit, notre analyse pourra au moins servir à mettre en relief ces divergences.

Nous aborderons d'abord ce que la plupart des économistes considèrent sans doute comme l'aspect le plus désagréable de notre modèle, à savoir la structure simpliste de la production et des prix. Par la suite, nous étudierons la mobilité imparfaite du travail (en raison du coût des migrations), l'existence d'autres taxes provinciales, une analyse différente de la nature des avantages fournis par les services publics provinciaux, ainsi que les différences interprovinciales en ce qui concerne les coûts de la fourniture de services publics. Tout au long de l'analyse, il faudra garder à l'esprit un point que nombre de lecteurs sceptiques auront sans doute de la difficulté

à accepter. Quelles que soient les autres hypothèses posées au sujet du comportement des agents économiques, nous estimerons que l'économie décentralisée fonctionne dans un cadre concurrentiel. De plus, nous éliminerons la possibilité de comportements stratégiques de la part des gouvernements provinciaux. Il est difficile de tenir compte de ces réalités dans une analyse économique.

Variabilité des prix et modèles à plusieurs biens

Dans le chapitre précédent, nous avons pris pour acquis que tous les prix relatifs des extrants étaient fixes et avons supposé que la production de chacune des provinces pouvait être agrégée dans une seule fonction de production de type ricardien. La fixité des prix relatifs des extrants se justifie si l'on considère les provinces comme de petites économies ouvertes produisant des biens échangeables sur des marchés potentiels plus vastes. Elle n'est cependant pas justifiable (si ce n'est qu'à titre d'approximation très générale) s'il existe des frais de transport ou des biens ne faisant pas l'objet d'échanges. De plus, si les prix relatifs des extrants sont fixes, nous n'avons pas tenu compte des résultats bien connus de l'égalisation des prix des facteurs qui, d'après les ouvrages sur le commerce international, devraient être présents dans les modèles de ce genre[1]. Nous pouvons modifier notre analyse précédente de façon à tenir compte de ces résultats.

Considérons d'abord l'égalisation des prix des facteurs. Dans l'analyse des paiements de péréquation, le principe de l'équité ne dépend d'aucune façon de la manière dont sont déterminés les prix des facteurs, mais uniquement des prix d'équilibre des facteurs eux-mêmes. L'argument relatif à l'équité d'un paiement de péréquation fondé sur les recettes fiscales liées à la source de revenu tient donc toujours, que la production soit caractérisée par une fonction de type ricardien, Heckscher-Ohlin, ou une autre. Comme nous le verrons, c'est la fixité des prix des extrants qui est décisive dans la conception du régime de péréquation et non la façon dont les revenus des facteurs sont déterminés.

En ce qui concerne l'analyse de la péréquation du point de vue de l'efficacité, considérons le cas de la libre mobilité du travail analysé au chapitre 3. Il est facile de voir que l'égalisation des prix des facteurs n'est généralement pas compatible avec la liberté des migrations dans un modèle économique qui met en présence un système fédéral. S'il y a liberté sur le plan des migrations, les personnes se déplaceront jusqu'à ce que leur revenu réel soit égalisé sur l'ensemble des provinces. Lorsque les provinces perçoivent des taxes liées à la source, l'équilibre avec liberté de migration ne signifie pas qu'il y a égalité des produits marginaux ou des taux de rémunération, sauf dans le cas peu probable où les montants perçus par habitant au titre des taxes liées à la source sont identiques dans toutes les provinces. Si les conditions de l'égalisation des prix des facteurs sont satisfaites autrement, les migrations doivent amener les provinces à se spécialiser afin de satisfaire les conditions relatives à l'équilibre des migrations. Le point à retenir, c'est que la liberté des migrations doit nécessairement mener à la satisfaction de la condition de l'équilibre migratoire. Comme les arguments relatifs à l'efficacité en ce qui concerne la péréquation des recettes fiscales liées à la source était fondés sur la satisfaction de cette condition, la tendance à l'égalisation des prix des facteurs n'influe pas sur notre analyse.

La possibilité d'une variabilité des prix des extrants peut par contre entraîner des problèmes fondamentaux, principalement en raison du fait que l'impôt sur le revenu des particuliers est basé sur le revenu nominal et non sur le revenu réel. Considérons les complications que la variabilité des prix des extrants peut soulever sur le plan de l'équité. De façon générale, dans la mesure où le coût de la vie, tel qu'il est évalué par un indice acceptable des prix, varie d'une région à une autre, l'impôt sur le revenu des particuliers dans sa formule actuelle ne peut être considéré comme un instrument parfait pour atteindre l'équité. L'assiette fiscale utilisée correspond au revenu nominal, alors que ce même revenu nominal correspond, selon les régions, à des revenus réels différents. La seule façon de corriger cette situation serait de baser l'impôt sur le revenu des particuliers sur le revenu réel, mais cela serait infaisable. Quoi qu'il en soit, il n'est pas évident que ce problème général d'indices de prix différents soit particulièrement important pour l'établissement de régimes de péréquation interprovinciaux, car il n'y a aucune raison de penser que des indices de prix homogènes correspondraient aux limites des provinces.

Il existe une exception au propos précédent, soit lorsque la source de différenciation des indices de prix réside dans les politiques budgétaires du gouvernement provincial lui-même, par exemple si des taux de taxation différents donnent lieu à des indices de prix différents. Ce facteur revêtira encore plus d'importance lorsque nous étudierons divers instruments de taxation et d'autres façons d'aménager les avantages résultant des activités publiques des provinces (y compris la fixation des prix des biens publics). Pour le moment, étudions la question de la variabilité des prix dans le contexte du modèle de base du chapitre précédent. Dans ce modèle, nous avons évité le problème en considérant comme fixes

les prix des extrants. Supposons maintenant que ces prix ne sont pas entièrement fixes et qu'une partie de l'incidence des taxes provinciales est transférée aux consommateurs sous la forme d'une hausse de prix. La question devient plutôt complexe et pour en faire une analyse exhaustive, il faudrait disposer d'un modèle complet de l'incidence des taxes sur le plan interrégional et international. À un niveau intuitif, cependant, nous pouvons discerner certaines des influences qui sont en jeu.

Supposons qu'une partie des recettes fiscales liées à la source de revenu soit transférée à d'autres sous la forme de prix de revient plus élevés. En ce qui concerne la péréquation, cet aspect est important dans la seule mesure où des prix de revient supérieurs augmentent l'indice des prix des résidents de la province par rapport à l'indice des prix d'autres provinces. En principe, des prix de revient plus élevés pourraient diminuer le revenu réel des résidents de la province, des résidents d'autres provinces et de certains étrangers qui consomment la production de la province en question. On pourrait penser que la variabilité des prix toucherait principalement des biens ne faisant pas l'objet d'échanges, surtout si le rendement sur le capital après impôts était déterminé par les marchés de capitaux internationaux. Dans ce cas, l'augmentation des prix de revient au niveau provincial serait en grande partie assumée par les résidents de la province. Dans cette même mesure, le montant idéal de péréquation dû par cette province devrait diminuer (ou celui qui lui est dû devrait s'élever). En conséquence, en présence d'une certaine variabilité des prix, l'argument théorique en faveur d'une pleine péréquation des taxes liées à la source devrait être atténué dans une proportion équivalente à la réduction par habitant du revenu réel des résidents de la province en question. Pour déterminer dans quelle mesure cet effet entre en jeu, il faudrait effectuer des analyses empiriques. D'un point de vue politique, il est peu probable que l'on puisse jamais obtenir des estimations suffisamment fiables. À notre avis, c'est peut-être là une raison supplémentaire d'opter en faveur d'une péréquation partielle.

L'argument relatif à l'impôt sur le revenu des particuliers est semblable. Si cet impôt contribue à une augmentation des prix, cela se traduira par des indices de prix différents dans les diverses régions (bien que, une fois de plus, les limites provinciales ne tiendraient pas nécessairement). Idéalement, le principe de l'équité verticale exigerait que l'assiette fiscale du gouvernement fédéral soit adaptée de façon à tenir compte de ce facteur. On pourrait s'attendre à ce que les provinces affichant des recettes par habitant élevées au titre de l'impôt sur le revenu provincial aient, en conséquence, une péréquation plus forte, ce qui est tout à fait à l'opposé de ce qui se produit dans le cadre du régime actuel. De nouveau, il est extrêmement difficile de contrôler dans quelle mesure l'impôt sur le revenu des particuliers est reporté sur les prix. On croit généralement que ce n'est pas le cas[2] et cette croyance semble être renforcée par le degré d'ouverture des économies provinciales. Il serait donc extrêmement difficile de justifier l'intégration de ce genre de considération dans la formule de péréquation.

Si le facteur travail peut se déplacer librement d'une province à l'autre, les considérations relatives à l'efficacité conduisent aux mêmes conclusions que celles qui visent à l'équité lorsque les prix varient. Si les mouvements migratoires n'occasionnaient pas de frais, l'allocation efficace du travail serait celle où la valeur du produit marginal du travail serait identique dans les deux provinces. Cependant, les travailleurs se déplaceront jusqu'à ce que leur revenu réel soit identique dans les deux régions, ce qui ne coïncidera pas nécessairement avec une allocation optimale. D'une part, les écarts de recettes par habitant au titre des taxes liées à la source inciteront à l'émigration vers la province où les recettes fiscales par habitant sont les plus élevées. D'autre part, cet effet sera atténué dans la mesure où les recettes fiscales supérieures sont associées à des prix supérieurs à l'intérieur de la province. L'intégration des taxes dans des prix locaux accrus atténuera les arguments invoqués à l'appui de la péréquation des taxes liées à la source.

Frais de migration

Jusqu'à maintenant, nous avons considéré les cas extrêmes, soit ceux où il n'y a aucun frais de migration et ceux où les frais de migration sont prohibitifs. La réalité se situe entre les deux extrêmes. En effet, nous observons un certain volume de mouvements migratoires, mais les migrations semblent loin d'être parfaitement libres. Cela peut être attribuable à certains frais associés aux migrations d'une province à l'autre, qu'il s'agisse de dépenses monétaires réelles ou de frais non monétaires (psychiques). Nous pouvons aussi présumer que les frais de migration potentiels diffèrent selon la nature des gens et que les personnes pour lesquelles les frais sont les moins élevés seront « les premières » à se déplacer. Nous pouvons donc considérer que les frais de déplacement d'un migrant marginal s'élèvent au fur et à mesure qu'augmente le nombre de migrants. L'équilibre des migrations sera alors caractérisé par l'égalité entre, d'une part, le revenu réel dans la province de destination et, d'autre part, le revenu réel moins les frais de migration dans la province de départ.

L'existence de frais de migration a peu d'incidence sur les arguments relatifs à l'équité qui militent en faveur de la péréquation. L'analyse présentée dans le chapitre précédent vaut toujours en ce sens que l'assiette fiscale utilisée pour l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers n'évalue pas les revenus réels des individus. En fait, elle néglige les avantages par habitant résultant des taxes liées à la source. Si l'on se fonde sur le principe de l'équité, ces taxes devraient faire l'objet d'une péréquation. La seule complication supplémentaire introduite par les frais de migration est que ces frais devraient être pleinement déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu, puisqu'ils représentent un coût lié à l'obtention d'un revenu. C'est un peu ce qui se produit dans le cadre du système actuel d'impôt, du moins en ce qui concerne les dépenses monétaires liées au déménagement.

Les arguments relatifs à l'efficacité de la péréquation peuvent aussi être facilement modifiés de façon à tenir compte des frais de migration. À partir du modèle présenté dans le chapitre 3, nous pouvons supposer que les migrants se déplacent de la province *B* à la province *A*. Le migrant marginal doit assumer des frais de migration de $m(L_a)$ où $m'(L_a) > 0$ (puisque plus L_a est élevé, plus le nombre de migrations est élevé et que, par conséquent, plus le coût à la marge est élevé). La condition d'équilibre des mouvements migratoires devient :

$$f_L^a + t_K^a f_K^a K_a/L_a + t_N^a f_N^a N_a/L_a - g_b L/L_a = f_L^b + t_K^b f_K^b K_b/L_b + t_N^b f_N^b N_b/L_b + m(L_a),$$

où, comme précédemment, $L = L_a + L_b$ et $K = K_a + K_b$. La condition d'équilibre du marché du capital reste la même et, de concert avec la précédente, elle peut être résolue pour L_a et K_a en fonction de g_b. À partir de la valeur de ces variables, on peut obtenir celle de toutes les autres.

On obtient le niveau optimal des transferts interprovinciaux (g_b), en maximisant un indice du bien-être qui tient compte du niveau de la production nationale agrégée modifié par les frais de migration comptabilisés à partir d'une allocation de base. Voici donc l'équation du bien-être social :

$$W = f^a(L_a, K_a, N_a) + f^b(L - L_a, K - K_a, N_b) - \int_{\overline{L}_a}^{L_a} m(L_a)\, dL_a.$$

La différenciation totale donne l'équation suivante :

$$dW = (f_L^a - f_L^b + m)\, dL_a + (f_K^a - f_K^b)\, dK_a.$$

Si l'on utilise l'équation exprimant l'équilibre des mouvements migratoires, le régime de péréquation optimal est identique à celui qui a été obtenu dans le chapitre 3.

Par exemple, considérons le cas spécial où $t_K^a = t_K^b$. Dans ce cas, $f_K^a = f_K^b$, et le dernier élément de l'équation de variation de bien-être est éliminé. L'optimum du bien-être peut alors être représenté ainsi :

$$\frac{\partial W}{\partial g_b} = (f_L^a - f_L^b + m)\frac{\partial L_a}{\partial g_b} = 0$$

où $f_L^a = f_L^b - m$. Selon la condition d'équilibre des mouvements migratoires, cela se produira lorsque le choix de g_b correspondra exactement au choix fait dans l'équation 3.18 de façon à ce qu'il y ait péréquation entre les écarts des recettes par habitant au titre des taxes liées à la source dans les diverses provinces. Il est aussi relativement facile de voir que la formule plus générale de g_b obtenue lorsque $t_K^a \neq t_K^b$ (équation 3.19) vaut toujours une fois introduits les frais de migration.

Nous concluons donc que la logique du chapitre 3 est indépendante de l'existence de frais de migration, pourvu que ces frais soient déductibles de l'impôt sur le revenu des particuliers. Les arguments relatifs à l'équité et à l'efficacité militent tous en faveur de la péréquation des taxes liées à la source, indépendamment de l'importance des frais associés aux mouvements migratoires.

Autres types de taxes provinciales

Jusqu'à maintenant, nous avons limité notre analyse au cas où les provinces perçoivent à la source soit des impôts sur le revenu des particuliers, soit des taxes sur le revenu des facteurs. Ce procédé nous a permis d'exposer les principes de notre argumentation à l'aide de modèles relativement simples. Les provinces bénéficient effectivement de recettes fiscales provenant d'autres sources, la principale étant les taxes indirectes de diverses sortes, notamment la taxe de vente au détail et certaines taxes d'accise. Nous devrions aussi accorder une attention particulière à l'impôt foncier qui, bien qu'il soit perçu au niveau municipal, a une certaine incidence sur l'équité et l'efficacité au niveau interprovincial[3]. Nous étudierons ces deux aspects l'un après l'autre.

Taxes indirectes

Dans notre exposé général, il n'est pas nécessaire de distinguer les taxes indirectes spécifiques des taxes indirectes générales. Les arguments relatifs à l'équité militant en faveur d'une péréquation des taxes indirectes sont liés au fait que ces taxes se traduisent plus ou moins par des prix plus élevés pour les consommateurs. Considérons le cas extrême où les taxes ne sont pas transférées aux consommateurs, mais où elles sont assumées entièrement par une réduction des prix pour les producteurs. Dans un tel cas, la taxe est en tout point semblable aux taxes liées à la source mentionnées précédemment. Les prix à la consommation demeurent inchangés, alors que la diminution des prix pour les producteurs signifie que le revenu des facteurs diminuera. Cette diminution du revenu des facteurs se traduira par une baisse du revenu des particuliers pris en compte dans l'assiette fiscale. Par contre, les recettes fiscales générées par les taxes indirectes représenteront une source de revenu réel pour les résidents de la province, revenu non traduit dans l'assiette fiscale fédérale. Comme dans le cas des taxes liées à la source, ces recettes fiscales devraient faire l'objet d'une péréquation. De même, les arguments liés à l'efficacité militent en faveur de la péréquation.

Il est cependant peu probable que les taxes indirectes soient entièrement absorbées dans les prix des producteurs. L'échange d'une partie, sinon de la majorité, des biens consommés dans une province sera plus important pour les résidents d'autres provinces et les pays étrangers. Du point de vue de la province à l'étude, il se peut fort bien que ces autres provinces ou ces pays étrangers prennent les prix tels qu'ils sont. Dans ce cas, une taxe imposée à la consommation de ces biens serait entièrement transférée aux consommateurs sous la forme d'une hausse des prix. On pourrait en outre s'attendre à ce qu'une forte proportion des biens taxés et consommés soient achetés par les résidents de la province, étant donné que les taxes ont tendance à être appliquées au niveau du commerce de détail. Il convient donc de considérer le cas extrême où les taxes indirectes sont entièrement transférées et assumées par les résidents de la province sous la forme d'une hausse des prix[4]. En l'occurrence, la taxe se compare tout à fait bien à une taxe liée au lieu de résidence (l'impôt sur le revenu). Le revenu nominal des résidents demeure le même, alors que leur revenu réel diminue en raison de la hausse des prix à la consommation. Si l'on fait abstraction des pertes dues à cette taxe, la chute du revenu réel imputable à la hausse des prix compense complètement l'augmentation du revenu réel qu'engendre l'augmentation des recettes fiscales du gouvernement provincial. Les consommateurs n'obtiennent aucun avantage net, ni aucune source de revenu réel, qui ne se traduise dans les revenus nominaux utilisés dans l'assiette fiscale. Le principe de l'équité ne permet donc pas de justifier la péréquation des recettes au titre des taxes indirectes. De même, il n'existe aucun stimulant artificiel incitant les individus à émigrer et, partant, aucun argument relatif à l'efficacité ne milite en faveur de la péréquation.

Il convient toutefois d'atténuer les conclusions précédentes relatives à l'équité dans la mesure où les taxes ne se traduisent pas par une hausse des prix et où les prix plus élevés ne touchent pas les résidents des autres provinces qui consomment les biens vendus dans les provinces qui taxent. Il faudrait sans doute analyser cette question de façon plus approfondie, mais nous croyons pouvoir, de façon générale, considérer que les taxes indirectes des provinces sont transférées à leurs propres résidents sous la forme de prix plus élevés[5]. Dans ce cas, les recettes des provinces au titre des taxes indirectes doivent être considérées comme des taxes liées au lieu de résidence et ne doivent pas faire l'objet d'une péréquation. On fait toujours l'hypothèse ici que les budgets provinciaux n'entraînent pas une redistribution des revenus.

Impôts fonciers

La péréquation de l'impôt foncier est quelque peu plus problématique, étant donné que l'incidence de cette taxe est très controversée. De plus, l'impôt foncier est prélevé aussi bien sur les propriétés des résidents que sur celles des entreprises, ce qui complique les choses, puisque des arguments différents sont invoqués à l'appui de ces deux cas. Nous nous pencherons d'abord sur l'impôt foncier appliqué aux entreprises. Pour l'essentiel, cet impôt est très semblable à l'impôt sur le revenu des sociétés, car une taxe sur des valeurs en capital peut être considérée équivalente à une taxe sur les recettes futures générées par ce capital. Si les prix des extrants sont fixes, l'impôt foncier doit faire fléchir les revenus des facteurs. Dans ce cas, les recettes au titre de l'impôt foncier représenteront une source de revenu réel pour les résidents de la province, revenu qui ne se traduira pas dans l'assiette fiscale fédérale. Comme l'impôt sur le revenu des corporations, ces taxes devraient faire l'objet d'une péréquation. Cet argument s'atténuera cependant dans la mesure où l'impôt foncier est aussi transféré sous la forme d'une hausse des prix des produits consommés par les résidents. Étant donné le degré d'ouverture des économies provinciales, nous pourrions soutenir que cet effet n'est sans doute pas très significatif, ce qui

nous amènerait à la péréquation de l'impôt foncier versé par les sociétés[6].

L'impôt foncier résidentiel est quelque peu différent puisqu'il est prélevé sur des actifs dont les services sont consommés, plutôt qu'utilisés comme facteurs de production. En outre, ces services consommés peuvent être considérés comme des biens « non échangés » de sorte que l'on peut concevoir qu'une partie de la taxe entraîne une hausse du prix de l'élément taxé (par exemple le logement). L'impôt foncier sur la propriété résidentielle s'apparente à la taxation indirecte. Si l'impôt foncier était entièrement transféré à l'utilisateur de la propriété qui est imposée, qu'il s'agisse d'un locataire ou d'un propriétaire-occupant, les recettes fiscales se traduiraient complètement par une hausse des prix (mises à part les pertes qu'entraîne la levée de cette taxe) sans que le revenu imposable ne soit modifié. Dans ce cas, il n'y aurait pas lieu d'imposer la péréquation. C'est exactement ce qui se produit dans le cas de l'impôt indirect, lorsque ce dernier se concrétise par une hausse des prix.

À l'autre extrême, l'impôt foncier sur la propriété résidentielle peut être entièrement assumé par les producteurs des services de logement. Dans ce cas, le revenu des facteurs diminuera d'un montant équivalant à la taxe et cette baisse se traduira par un revenu personnel plus faible aux fins de l'impôt. Le revenu personnel imposable ne correspondra alors pas au revenu réel, car les recettes fiscales du gouvernement provincial peuvent se traduire par des dépenses publiques fournissant des avantages aux citoyens. La péréquation sera donc nécessaire.

La question de savoir si l'impôt foncier sur la propriété résidentielle doit faire l'objet d'une péréquation dépend entièrement de ce que l'on considère être l'incidence de cet impôt. Or, les économistes ne réussissent pas à s'entendre sur cette question. On pourrait compliquer les choses davantage en divisant les biens immobiliers résidentiels en deux catégories : les terres et les bâtiments. On pourrait invoquer divers arguments à l'appui du fait que l'impôt foncier sur les bâtiments est transféré, alors que l'impôt sur les terres ne l'est pas. Il serait cependant difficile de justifier que l'impôt foncier résidentiel fasse l'objet d'une pleine péréquation, car cela impliquerait l'absence de tout transfert, ce qui est très improbable. Si l'on insistait pour que nous prenions position, nous dirions probablement qu'une bonne part de l'impôt foncier sur la propriété résidentielle est transférée et que, comme les taxes indirectes, cet impôt ne devrait pas faire l'objet de péréquation. Nous ne sommes cependant pas entièrement convaincus de cette option mais, si elle était acceptée, cela voudrait dire que seule la partie de l'impôt foncier qui touche les entreprises devrait faire l'objet d'une péréquation.

Outre les taxes liées à la source de revenu prélevées sur le capital et les ressources, nous croyons que l'impôt foncier prélevé sur les sociétés devrait aussi faire l'objet d'une péréquation. On pourrait être justifié de traiter comme des taxes liées au lieu de résidence toute la gamme des taxes indirectes qui vont de la taxe d'accise sur le tabac, l'alcool, l'essence, les licences automobiles, et autres éléments du genre, à la taxe plus générale de la vente au détail. S'il y avait neutralité sur le plan de la distribution, ces taxes ne devraient pas être assujetties à la péréquation.

Autres analyses des avantages fournis par l'activité des gouvernements provinciaux

Jusqu'à maintenant, nous avons supposé que les gouvernements provinciaux utilisaient leurs recettes fiscales pour fournir des biens quasi privés produisant des avantages de consommation aux résidents de la province. Il s'agit là d'une simplification outrancière de la nature de l'activité des gouvernements provinciaux. Les biens et services fournis par les gouvernements provinciaux peuvent être partiellement ou entièrement de nature « publique » plutôt que « privée ». Il se peut que les bénéficiaires ne soient pas seulement les résidents, mais aussi les entreprises et les non-résidents. Enfin, les avantages fournis par l'activité des gouvernements provinciaux peuvent se concrétiser sous des formes autres que la fourniture de biens et services. Ainsi, les entreprises publiques peuvent fournir des biens à des prix inférieurs à ceux des biens offerts dans les provinces voisines. Les fonctions de réglementation des gouvernements provinciaux peuvent aussi fournir certains avantages aux résidents. En principe, tous ces éléments devraient être pris en compte dans la conception d'un régime de péréquation idéal. En fait, cela peut s'avérer impossible étant donné la difficulté de recueillir l'information nécessaire. Dans les pages qui suivent, nous étudierons dans quelle mesure une analyse plus poussée des avantages fournis par les gouvernements provinciaux peut avoir des répercussions sur la conception d'un régime de péréquation idéal.

Biens intermédiaires

Certains des biens et services fournis par les gouvernements provinciaux sont utilisés comme intrants intermédiaires dans le processus de production des entreprises. Les ponts et les routes constituent l'exemple le plus évident de ce genre de biens. Dans la mesure où le budget de la province sert à financer des biens utilisés par les entreprises, les

résidents ne bénéficient plus directement des avantages de ces biens et il nous faut alors modifier nos arguments précédents. Le cas le plus simple est celui où les prix des extrants sont fixes. Dans ce cas, tous les avantages fournis par les biens intermédiaires se traduiront par une hausse de rémunération des facteurs. Si cette hausse de rémunération bénéficie aux résidents de la province, l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers en tiendra compte entièrement. Si elle est financée par une taxe liée à la source du revenu ou par toute autre taxe qui est soumise à la péréquation, les recettes fiscales qui en découleront n'auront pas à faire l'objet d'une péréquation selon les principes d'équité, car les avantages retirés seront pleinement saisis par l'impôt sur le revenu. La péréquation conduirait à une « double » redistribution. Par contre, si la source de taxation ne fait pas l'objet d'une péréquation, le fait que ces avantages tirés des recettes fiscales s'ajoutent au revenu imposable des résidents d'une province aux fins de l'impôt fédéral signifie que la province sera redevable au régime de péréquation.

Les avantages pourraient tout autant bénéficier à des non-résidents qui possèdent les facteurs de production mis en œuvre dans la province. Dans un tel cas, aucun des avantages tirés des recettes fiscales ne bénéficierait aux résidents. S'il s'agissait de taxes liées à la source, il ne conviendrait pas qu'elles fassent l'objet d'une péréquation; par contre, s'il s'agissait de taxes non assujetties à la péréquation, un paiement de péréquation négatif serait justifié, puisque les résidents n'obtiendraient aucun avantage sur le plan du revenu réel par suite de la perception de ces recettes fiscales.

Bref, dans la mesure où les prix des extrants sont fixes, de sorte que les intrants intermédiaires fournissent des avantages qui se manifestent par une hausse du revenu des facteurs, la base de péréquation de la province devrait diminuer d'un montant équivalant aux recettes fiscales provinciales affectées à la production de biens intermédiaires. Ce devrait être le cas quelle que soit la source de taxation utilisée par la province et indépendamment du fait que le revenu des facteurs soit perçu par des résidents ou des non-résidents.

Par contre, certains des avantages des biens intermédiaires peuvent être le résultat d'une baisse des prix des extrants et d'une hausse parallèle du revenu réel des consommateurs. En l'occurrence, si les bénéficiaires sont des résidents de la province, les avantages dont ils jouissent ne se traduiront pas dans le revenu imposable. Leur revenu nominal demeurera le même, alors que leur revenu réel augmentera en raison de la baisse des prix. Dans ce cas, les paiements de péréquation n'ont pas à être modifiés. Cet argument sera cependant atténué dans la mesure où les avantages fournis par les baisses de prix profitent à des non-résidents qui consomment les produits dont les prix ont fléchi.

Nous pouvons donc montrer comment l'utilisation des recettes fiscales visant à fournir des biens intermédiaires plutôt que des biens de consommation privés devrait, en principe, influer sur la formule de péréquation. La base retenue pour le calcul des paiements de péréquation (recettes fiscales liées à la source de revenu) devrait être réduite d'un montant équivalant aux dépenses provinciales fournissant des biens intermédiaires à des entreprises, ce montant étant réduit de la somme des avantages dont profitent les résidents de la province par le biais de la baisse des prix. On constate que le gouvernement aurait beaucoup de difficulté à estimer avec un certain degré de précision dans quelle mesure il s'agirait d'une importante source de modification au régime de péréquation. Cela est d'autant plus vrai que les diverses provinces dépensent des montants différents par habitant pour la production de biens intermédiaires. Malheureusement, nous disposons de très peu de données à ce sujet. Comme nous ne possédons pas de base empirique pour prendre une décision dans un sens ou dans l'autre, cette source de changement éventuel dans les paiements de péréquation devra nécessairement être omise.

Une autre approche de la taxation liée à la source vient aussi appuyer la thèse voulant que cette forme de taxation ne fasse pas l'objet d'une pleine péréquation. Supposons que la taxation liée à la source soit en partie, ou du moins implicitement, une forme de taxation prélevée sur les entreprises pour la prestation de services publics. L'impôt foncier perçu auprès des sociétés pourrait être considéré de cette façon. De même, les taxes imposées aux entreprises qui exploitent des ressources naturelles pourraient être considérées en partie comme des sources de revenu servant à fournir l'infrastructure sociale nécessaire à ces entreprises généralement situées dans des régions éloignées. Dans la mesure où cette affirmation pourrait s'avérer, il y aurait corrélation entre les recettes fiscales liées à la source de revenu et les dépenses des provinces au titre de la production de biens intermédiaires. Ce serait là un argument en faveur d'une péréquation partielle des recettes fiscales liées à la source de revenu.

Saisie des rentes par le biais de baisses de prix ou de profits pour les sociétés de la Couronne

Jusqu'à maintenant, nous avons supposé que les rentes saisies par les gouvernements provinciaux sur certaines ressources naturelles se présentaient sous

la forme de recettes fiscales, notamment de redevances ou de frais de location. Comme l'indique clairement l'exemple de l'hydro-électricité, ce n'est pas la seule façon d'obtenir des rentes. En effet, les rentes peuvent aussi prendre la forme de profits dans une société de la Couronne possédée par une province ou elles peuvent être distribuées aux consommateurs d'une province par le biais d'une baisse des prix à la consommation (à l'échelle nationale, une bonne part des rentes prélevées sur le gaz naturel et le pétrole sont ainsi réparties dans l'ensemble du pays). Ces façons différentes de saisir les rentes devraient être prises en compte dans la formule de péréquation, tout comme les recettes fiscales liées aux sources de revenu.

Si les rentes sont saisies par le biais des profits de sociétés de la Couronne, il est relativement simple de taxer les rentes de façon analogue à la taxation appliquée aux sociétés privées. De même, si les rentes reviennent aux résidents sous la forme d'une baisse des prix, il s'agit là d'une source d'avantages qui ne se traduit pas dans l'assiette fiscale nominale du régime fiscal fédéral. Les avantages obtenus par le biais d'une diminution des prix sont évidemment beaucoup plus difficiles à contrôler. De plus, certains des avantages fournis par une baisse des prix bénéficient soit à des non-résidents, soit à des entreprises qui consomment la ressource (par exemple, l'électricité). Ces avantages fournis par une baisse des prix ne devraient pas faire l'objet d'une péréquation dans la mesure où l'on suppose que les avantages dont jouissent les entreprises se traduisent par une rémunération plus élevée des facteurs. Dans l'ensemble, les principes qui régissent les rentes saisies par d'autres biais que les recettes fiscales liées à la source sont exactement les mêmes que ceux qui s'appliquent à ces mêmes recettes.

Il existe aussi une autre possibilité; certaines méthodes de gestion des ressources et d'autres caractéristiques institutionnelles peuvent créer une situation où le partage des rentes perçues au titre des ressources provinciales peut revenir aux travailleurs sous la forme d'une rémunération plus élevée[7]. Dans un tel cas, aucun argument relatif à l'équité ne justifie la péréquation, car cette part des rentes se présente sous une forme qui est entièrement saisie par les programmes existants de transferts fiscaux. Par contre, du point de vue de l'efficacité économique, la péréquation de cette partie des rentes peut être justifiée, car les travailleurs peuvent alors être rémunérés à un taux supérieur à leur produit marginal.

Épargne des provinces

Le Fonds Héritage de l'Alberta illustre une autre façon d'utiliser les recettes fiscales des provinces. Une partie des recettes perçues sur une assiette fiscale donnée (dans le cas présent une taxe liée à la source de revenu) peut être déposée directement dans un fonds d'épargne plutôt que d'être utilisée pour des dépenses qui bénéficieraient aux résidents actuels. Pour analyser les conséquences d'une telle mesure sur notre modèle précédent, il faudrait modifier la contrainte budgétaire du gouvernement provincial introduite dans l'équation 3.2. Cette modification indiquerait que seule la partie des recettes fiscales réellement utilisée pour la prestation d'avantages aux résidents actuels devrait être prise en compte dans la péréquation. À long terme, si l'on néglige tous les autres éléments qui pourraient entrer en ligne de compte, la base de la péréquation pour une année donnée devrait être constituée uniquement des recettes au titre des ressources *non* investies dans le fonds d'épargne *plus* tous les revenus du fonds servant à financer les services courants.

Biens publics des provinces

Notre analyse de la péréquation est fondée sur l'hypothèse que les provinces utilisent leurs recettes fiscales pour fournir des biens quasi privés et, qu'outre les effets de redistribution du budget provincial, il s'agit d'un simple substitut aux dépenses privées. Si les gouvernements provinciaux fournissent aussi des biens publics, l'évaluation des avantages nets devient plus complexe, mais le principe même de la péréquation ne l'est pas davantage. En effet, comme Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974) l'ont démontré, il existe d'autres arguments en faveur de la péréquation, arguments fondés sur les propriétés particulières des biens publics. L'analyse des biens publics purs déborde cependant le cadre de la présente démarche[8]. Quoi qu'il en soit, il semblerait que les considérations liées à la production de biens publics revêtiraient une importance secondaire comparativement à celles qui ont été mentionnées précédemment en faveur de la péréquation.

Différences interprovinciales dans le coût des services publics

Jusqu'à maintenant, nous avons supposé qu'un dollar de recettes fiscales permettrait d'obtenir la même valeur de services publics dans toutes les provinces. Cependant, tout comme les prix des extrants à la production peuvent varier d'une province à l'autre, le coût de la production de services publics peut aussi varier. Ainsi, les différences sur le plan géographique peuvent faire modifier les coûts de construction des autoroutes. En principe, le régime de péréquation devrait tenir compte de cet aspect bien que, en pratique, il soit difficile de le faire. Si la valeur des services publics fournis par dollar de

recettes fiscales est inférieure dans une province par rapport à une autre, l'assiette de la péréquation devrait également être inférieure. Il existe évidemment des problèmes d'évaluation insurmontables qui nous empêchent de déterminer si ces coûts varient systématiquement d'une province à l'autre. Le régime de péréquation actuel ne tient pas compte de tels problèmes et il semble impensable qu'un nouveau régime de péréquation puisse en tenir compte.

Biais des politiques du gouvernement fédéral d'un point de vue régional

Enfin, il convient de souligner que la péréquation peut être considérée comme une compensation pour les provinces « pauvres », compensation qui tiendrait compte du biais présumé des politiques du gouvernement fédéral en faveur des provinces mieux nanties. Cela renvoie aussi bien à la réglementation fédérale, notamment l'établissement des prix dans le transport et la protection des tarifs pour l'industrie manufacturière installée principalement au centre du pays, qu'aux dépenses actuelles du gouvernement fédéral. Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans le débat visant à déterminer qui bénéficie davantage de la Confédération. Pour ce qui est des conséquences sur le plan de la péréquation, il convient cependant de formuler deux remarques. Premièrement, si les politiques du gouvernement fédéral sont réputées avoir une incidence discriminatoire au niveau régional et si cet aspect est considéré comme négatif, la meilleure mesure à prendre serait de modifier les politiques fédérales elles-mêmes. En deuxième lieu, si, pour une raison quelconque, on estime qu'il est impossible de modifier ces politiques, il est très peu probable que le choix de deuxième ordre résiderait dans un régime qui établirait la péréquation sur la base d'un potentiel fiscal quelconque. En fait, l'Alberta et la Saskatchewan ne seraient certes pas de cet avis. La deuxième politique préférée ne s'impose pas d'elle-même, car le biais régional des politiques fédérales fait l'objet de controverses. Dans l'établissement d'un régime pertinent de péréquation, il paraît raisonnable de ne pas tenir compte de ce genre d'argument.

5 Péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence : conséquences des budgets provinciaux non neutres

Jusqu'à maintenant, nos arguments ont été fondés sur un jugement plutôt précis, premièrement au sujet de la répartition constitutionnelle des pouvoirs relatifs au droit de poursuivre des politiques de redistribution et, deuxièmement, à l'égard de la portée redistributive de l'action des gouvernements provinciaux. En fait, nous avons supposé que les provinces devaient pouvoir viser leurs propres objectifs, quels qu'ils soient, en matière de redistribution et ce, par le biais des instruments de taxation et de dépense dont elles disposent. Il serait même presque impossible de leur nier ce pouvoir, puisque pratiquement toute action gouvernementale a des conséquences sur le plan de la redistribution. Nous avons aussi supposé que le gouvernement fédéral ne devait pas chercher à neutraliser les politiques de redistribution mises de l'avant par chaque province en vue d'atteindre l'équité verticale. Notre régime de péréquation a donc été conçu de façon à atteindre l'équité verticale (et l'efficacité) à l'échelle du pays pourvu que les provinces s'entendent sur les normes fédérales de l'équité verticale et qu'elles poursuivent des politiques de dépense et de taxation qui soient neutres sur le plan de la distribution, en ce sens que l'activité des provinces fournisse à chaque citoyen les mêmes avantages nets.

Nous avons donc retenu pour l'analyse un citoyen représentatif de chaque province en supposant que les gouvernements provinciaux ne s'adonnaient à aucune redistribution intraprovinciale. Dans ce cadre, nous avons soutenu qu'il existait des arguments relatifs à l'équité et à l'efficacité qui militaient en faveur de la péréquation des recettes fiscales liées à la source. C'est là le régime de péréquation qu'il nous paraissait souhaitable d'instituer dans la mesure où l'activité des gouvernements provinciaux était neutre sur le plan de la distribution.

Dans le présent chapitre, nous étudions les conséquences de l'adoption d'une autre hypothèse relative aux activités redistributives des gouvernements provinciaux. Nous prenons donc pour acquis que celles-ci ne sont pas neutres sur le plan de la distribution et nous nous interrogeons sur la façon dont le gouvernement fédéral peut tenir compte de ce fait dans le cadre de ses propres politiques de redistribution, plus particulièrement en ce qui concerne la péréquation. Il n'est pas nécessaire de considérer que le gouvernement fédéral désire imposer sa volonté aux provinces en matière de redistribution, bien que cela puisse fort bien être le cas. Le gouvernement fédéral et les provinces disposent de certains instruments de dépense et de taxation qu'ils peuvent utiliser pour modifier la répartition des revenus. Leurs objectifs sur le plan de la redistribution peuvent être semblables ou différents. Nous pourrions penser à un ensemble de politiques qui pourraient être élaborées de façon à ce que chaque gouvernement soit satisfait de l'impact de ses politiques de redistribution, compte tenu des instruments dont il dispose et des effets des politiques des autres gouvernements. C'est là l'essentiel de la théorie de l'équilibre de Nash. Toute modification de l'environnement externe, des objectifs de l'un ou l'autre des gouvernements, ou de la répartition des pouvoirs en matière de taxation et de dépense serait susceptible de conduire à un ensemble différent de politiques redistributives. Bien que tous les gouvernements tiendraient compte de l'intervention des autres gouvernements, nous ne pourrions affirmer qu'un gouvernement outrepasse les décisions d'autres gouvernements en matière de redistribution.

Jetons un coup d'œil sur les politiques actuelles des gouvernements provinciaux en matière de redistribution. En ce qui concerne l'impôt, considérons les deux principales sources de taxation autres que les taxes liées à la source de revenu, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu des particuliers et les taxes indirectes. Pour ce qui a trait à l'impôt sur le revenu des particuliers, toutes les provinces à l'exception du Québec ont signé une entente sur la perception des recettes fiscales, entente qui lie pour ainsi dire l'impôt provincial à l'assiette fiscale et au barème du gouvernement fédéral. Quant aux taxes indirectes, elles ne

sont pas très utiles dans une perspective de redistribution, puisqu'elles sont perçues sur des dépenses anonymes et non auprès d'individus donnés. La taxe de vente générale est à peu près proportionnelle au revenu, alors que les taxes de vente spécifiques sont de nature plutôt régressive. Dans l'ensemble, les taxes provinciales directes et indirectes sont relativement proportionnelles au revenu ou peut-être légèrement progressives.

En ce qui concerne les dépenses, les provinces jouissent sans doute de plus de liberté pour atteindre des objectifs de redistribution dans le cadre de certains programmes, mais non de tous. On peut considérer que certaines dépenses, de par leur nature même, fournissent des avantages par habitant relativement égaux, ces avantages étant répartis uniformément dans l'ensemble de la population. Les dépenses au titre de l'éducation et de la santé peuvent entrer dans cette catégorie. D'autres dépenses, notamment celles qui sont destinées à l'aide sociale assurée par les gouvernements des provinces, sont sans doute de nature plus progressive en ce sens qu'elles fournissent des avantages relativement plus importants aux groupes à faible revenu. D'autres dépenses sont de nature régressive, notamment la protection de la propriété et les services de transport.

Bien que nous ne puissions en être certains, nous pouvons avancer que les budgets des provinces ont au moins une certaine portée redistributive, mises à part les recettes fiscales liées à la source de revenu. On pourrait bien considérer, sans créer une très fausse impression, que les taxes provinciales sont proportionnelles au revenu et que les dépenses sont réparties également entre les individus. Dans un tel cas, les budgets provinciaux sont dans l'ensemble de nature redistributive. Dans le présent chapitre, nous étudierons les conséquences d'une telle situation sur la politique redistributive du gouvernement fédéral, en particulier sur les paiements de péréquation. Nous supposerons d'abord que les provinces et le gouvernement fédéral s'entendent généralement sur le montant de revenu réel des particuliers qu'il convient de redistribuer pour atteindre l'équité verticale. Nous supposerons aussi que l'intervention des provinces s'inscrit dans l'optique de ces objectifs de redistribution et qu'elle cadre avec les politiques de redistribution du gouvernement fédéral. Nous tenterons ainsi de déterminer le mode d'intervention que le gouvernement fédéral devrait adopter pour atteindre l'équité verticale et horizontale à l'échelle du pays, compte tenu de la redistribution effectuée par les provinces, et nous chercherons surtout à préciser le rôle et la portée de la péréquation dans une telle situation. Nous en viendrons à une conclusion peut-être étonnante, c'est-à-dire que l'on pourrait inclure l'impôt sur le revenu des particuliers et les taxes indirectes dans la formule de péréquation.

Argument relatif à l'équité militant en faveur de la péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence

Dans le chapitre 2, nous avons illustré à l'aide d'un exemple simple l'argument militant en faveur de la péréquation des taxes liées au lieu de résidence. Nous désirons maintenant présenter ce cas de façon plus générale en utilisant les méthodes algébriques exposées dans le chapitre 3. Nous devons abandonner une hypothèse fondamentale, soit celle voulant que tous les individus d'une province soient identiques. Si nous n'abandonnions pas cette hypothèse, la redistribution intraprovinciale n'aurait aucun sens. Il n'est cependant plus possible de parler d'un individu représentatif d'une province donnée. Les revenus réels des personnes résidant dans une province différeront tant en raison des revenus tirés des facteurs de production que des avantages retirés de l'activité des gouvernements provinciaux. Nous conservons toutes les autres hypothèses exposées dans le chapitre 2 et nous considérons la $i^{ième}$ personne de la province A. À l'aide de l'indice supérieur i qui renvoie à l'individu, l'équation correspondant au revenu réel Y, après une intervention du gouvernement provincial semblable à celle qui est effectuée à l'égard de l'individu représentatif en A, donnée par l'équation 3.3, se lit ainsi :

$$\begin{aligned} Y_a^i = {} & W_a^i + \theta_a^i [r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b] + \sigma_{aa}^i s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab}^i s_b (1 - t_N^b) N_b \\ & - t_{ya}^i [W_a^i + \theta_a^i (r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b) + \sigma_{aa}^i s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab}^i s_b (1 - t_N^b) N_b] \\ & + \alpha_a^i \{ t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a + t_y^a [\Sigma W_a^i + \Sigma \theta_a^i (r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b) \\ & + \Sigma \sigma_{aa}^i s_a (1 - t_N^a) N_a + \Sigma \sigma_{ab}^i s_b (1 - t_N^b) N_b] \}, \end{aligned} \tag{5.1}$$

où α_a^i représente la part des avantages obtenus par l'individu i grâce aux dépenses effectuées à partir des recettes fiscales de la province A.

La première ligne du membre droit de l'équation 5.1 représente le revenu brut de i au titre du salaire, du capital et des rentes. Ce revenu brut diffère d'un individu à l'autre car les personnes ont un taux de rémunération différent et participent différemment à la propriété du capital et des terres. La deuxième ligne, qui débute par t_{ya}^i, représente le montant de

l'impôt provincial sur le revenu payé par i, montant qui varie d'une personne à l'autre puisque les revenus des facteurs sont différents; le taux d'imposition du revenu peut aussi varier s'il est lié au niveau de revenu. Le dernier élément de la deuxième ligne, α_a^i, représente le montant des dépenses publiques provinciales consommé par i. L'expression entre parenthèses $\{\cdot\}$ représente les recettes fiscales totales des provinces qui sont présumées être dépensées en entier au titre de services fournis aux résidents de la province; α_a^i représente la part de services dont bénéficie l'individu i; et t_y^a représente le taux moyen d'impôt sur le revenu des particuliers dans la province en question. En général, ces chiffres différeront aussi d'une personne à l'autre, car il est peu probable que les avantages fournis par les dépenses des provinces soient répartis également entre les résidents.

L'équité verticale exige de nouveau que Y_a^i soit la base des programmes de redistribution mis en œuvre par le gouvernement fédéral par le biais de transferts de taxes. Ce n'est toutefois pas le cas, car ces programmes (par exemple l'impôt sur le revenu des particuliers) sont fondés sur une assiette fiscale comprenant uniquement le revenu brut au titre du travail, du capital et des terres (c'est-à-dire la première ligne de l'équation 5.1). Bien que ce système de transferts permette de réduire les inégalités des revenus tirés des facteurs de production, il ne tient pas compte des différences de revenu réel résultant du fait que les individus ne bénéficient pas tous des mêmes avantages nets provenant du secteur public provincial (les deux derniers éléments de l'équation). Si le gouvernement fédéral désirait atteindre une pleine équité verticale, il devrait effectuer une redistribution en fonction des éléments impliquant α_a^i et t_{ya}^i. Comme l'indique l'équation 5.1, les transferts aux gouvernements provinciaux seraient insuffisants puisqu'il faudrait prévoir un montant de péréquation différent pour chacun des habitants d'une province, ce qui exigerait des transferts aux individus.

Nous ne croyons toutefois pas que le gouvernement fédéral doive chercher à atteindre une pleine péréquation en fonction des exigences de l'équation 5.1. Si le gouvernement fédéral voulait atteindre une pleine péréquation entre les individus, il devrait neutraliser les objectifs de redistribution que les gouvernements provinciaux cherchent à atteindre par le biais de leurs propres dépenses. Cela reviendrait à désavouer le droit des provinces à jouer un rôle significatif dans la redistribution de leurs propres recettes fiscales. Il existe inévitablement une certaine opposition entre les actions redistributives des provinces et celles du gouvernement fédéral. Le compromis préconisé, contenu implicitement dans le régime de péréquation actuel, c'est que le gouvernement fédéral institue un régime de péréquation tel qu'*il soit possible* d'atteindre une pleine équité horizontale et verticale pour l'ensemble des individus du pays. Les provinces doivent cependant pouvoir redistribuer leurs recettes fiscales comme elles le désirent.

Dans les cas étudiés dans le chapitre 3, où les individus de chacune des provinces avaient le même revenu, notre régime de péréquation permettrait d'atteindre l'équité horizontale. Par contre, si une province décidait de redistribuer le revenu des droitiers aux gauchers, l'équité horizontale ne serait pas atteinte. À notre avis, cela ne justifierait pas l'introduction par le gouvernement fédéral d'un régime de péréquation outrepassant la compétence des gouvernements provinciaux et neutralisant leurs actions redistributives.

Cependant, lorsque les niveaux de revenu varient à l'intérieur d'une province, la poursuite systématique d'objectifs de redistribution par les gouvernements provinciaux peut influer sur la conception même d'un régime de péréquation adéquat. Considérons d'abord le cas où les politiques de taxation et de dépense des gouvernements provinciaux sont neutres sur le plan de la distribution. L'étude de l'équation 5.1 révèle que si toutes les parts individuelles de consommation de services provinciaux sont égales à la part d'impôt sur le revenu des particuliers payé, l'expression pour Y_a^i devient[1] :

$$\begin{aligned} Y_a^i = {} & W_a^i + \theta_a^i [r_a (1 - t_K^a) K_a + r_b (1 - t_K^b) K_b] \\ & + \sigma_{aa}^i s_a (1 - t_N^a) N_a + \sigma_{ab}^i s_b (1 - t_N^b) N_b \\ & + \alpha_a^i (t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a). \end{aligned} \tag{5.2}$$

Cette équation est presque identique à l'équation 3.3 et il en découle une conclusion semblable. La seule justification possible d'un régime de péréquation est l'existence de différences interprovinciales systématiques sur le plan des recettes provenant de taxes liées à la source; c'est donc la péréquation de ces différences qui permettra d'atteindre l'équité horizontale et verticale. Lorsque l'intervention fiscale des gouvernements provinciaux est neutre sur le plan de la distribution, seules les recettes fiscales liées à la source devraient faire l'objet d'une péréquation entre les provinces.

Supposons maintenant que les budgets des provinces ne soient pas neutres. Nous étudierons un cas où les barèmes fiscaux des provinces sont

modérément progressifs, c'est-à-dire qu'ils répartissent les services provinciaux sur une base égalitaire par habitant, alors que l'impôt est proportionnel au revenu des particuliers. Comme nous l'avons déjà mentionné, cela semble correspondre assez bien au comportement des gouvernements provinciaux du Canada. Si nous réécrivons l'équation 5.1 comme dans la note 1 et que nous obtenons que $t^i_{ya} = t^a_y$ et $\alpha^i_a = 1/L_a$, où L_a représente le nombre de personnes habitant dans la province A, nous obtenons l'équation suivante correspondant au revenu réel d'un résident de A :

$$Y^i_a = PI^i_a + t^a_y (\overline{PI}_a - PI^i) + 1/L_a (t^a_K r_a K_a + t^a_N s_a N_a), \quad (5.3)$$

où PI_a représente le niveau moyen du revenu des particuliers en A. La variation nette du revenu d'un particulier par suite de l'intervention budgétaire d'une province comporte maintenant deux effets : d'abord, comme précédemment, la fourniture des services financés par les recettes fiscales liées à la source, expression commençant par $1/L_a$ et, en deuxième lieu, l'effet de la progressivité de la taxation et des dépenses, élément commençant par t^a_y. Si le revenu d'une personne est inférieur à la moyenne provinciale, sa part des avantages perçus sous forme de services provinciaux est supérieure à sa part des taxes, ce qui augmente son revenu réel, et l'inverse est vrai si son revenu est supérieur à la moyenne. Dans les cas précédents où, soit que tous les individus étaient identiques, soit que le barème fiscal de la province était neutre sur le plan de la distribution, l'expression débutant par t^a_y était toujours nulle et, en conséquence, ne figurait jamais dans les expressions de Y^i_a.

Comme dans le chapitre 3, nous disposons de deux approches aux problèmes de l'équité que soulèvent les écarts entre les avantages fiscaux nets offerts par les diverses provinces. L'approche globale, qui correspond à l'opinion voulant que les résidents des provinces n'aient aucun droit de propriété inhérent au supplément du revenu réel résultant de tels avantages fiscaux, consiste à atteindre l'équité horizontale et verticale par rapport au revenu des particuliers, sans tenir compte des avantages fiscaux tirés des budgets des provinces. Selon une approche restreinte, on considère que ces avantages appartiennent aux résidents de la province à laquelle ils reviennent et l'on cherche à atteindre l'équité verticale et horizontale en matière de revenu en tenant compte de ces avantages. Surtout en ce qui concerne les avantages fiscaux associés au fait de résider dans une province dont le revenu moyen est élevé, nous préférons l'approche globale; nous ne voyons aucun argument éthique pouvant justifier l'obtention d'avantages fiscaux du simple fait de résider avec des gens riches. Nous étudierons néanmoins les conséquences des deux approches sur la conception d'un régime de péréquation.

L'approche globale, comme nous l'avons mentionné, consiste à poursuivre l'équité sur le plan du revenu sans tenir compte des avantages fiscaux nets résultant des budgets provinciaux, c'est-à-dire par rapport à l'expression notée PI^i_j $(j = a, b)$. Or, si nous comparons les résidents de A et les résidents de B qui ont des revenus identiques $(PI^i_a = PI^i_b)$, nous constatons que leurs revenus réels seront différents en raison d'écarts tant sur le plan des recettes fiscales liées à la source que sur celui du barème de l'impôt sur le revenu des particuliers. En supposant que les deux provinces aient le type de barème fiscal que nous venons de mentionner, nous pouvons utiliser l'équation 5.3 pour comparer les revenus réels des personnes en A et en B ayant des revenus personnels identiques :

$$Y^i_a - Y^i_b = \{1/L_a (t^a_K r_a K_a + t^a_N s_a N_a) - 1/L_b (t^b_K r_b K_b + t^b_N s_b N_b)\} + (t^a_y \overline{PI}_a - t^b_y \overline{PI}_b) + PI^i (t^b_y - t^a_y). \quad (5.4)$$

Nous connaissons déjà le premier élément, $\{\cdot\}$; il justifie la péréquation des recettes liées à la source sur l'ensemble des provinces. Les deux dernières lignes représentent les effets du régime de dépense et d'impôt sur le revenu des particuliers; elles font état des deux types d'avantages découlant du fait de résider dans une province où la moyenne du revenu des particuliers est élevée. Premièrement, les termes comprenant $\overline{PI}_a$ et $\overline{PI}_b$ traduisent le fait qu'un niveau plus élevé de services provinciaux par habitant peut être financé à n'importe quel taux d'imposition dans une province à revenu élevé. Dans la mesure où la province à revenu élevé décidera de baisser son taux d'imposition, cet avantage se trouvera réduit. Par contre, comme le montre le dernier terme en PI^i, un individu ayant un niveau de revenu donné bénéficiera d'un impôt moins élevé si l'avantage fiscal est exploité par le biais d'une baisse des taxes. Si les deux provinces appliquent les mêmes taux d'imposition sur le revenu des particuliers, le dernier élément de l'équation 5.4 disparaît; on voit alors qu'un régime de péréquation éliminant les différences interprovinciales sur le plan des recettes fiscales de tout genre permettrait d'atteindre l'équité horizontale entre les

individus. En conséquence, l'approche globale exige une pleine péréquation des différences interprovinciales dans les recettes fiscales liées à la source de revenu et au lieu de résidence.

L'approche restreinte part de l'hypothèse que les résidents provinciaux ont des droits de propriété inhérents à la composante du revenu réel qui découle des taxes et des dépenses des provinces. Si les gouvernements provinciaux ne visent pas la redistribution, nous avons vu dans le chapitre 3 qu'il s'imposait alors d'instituer un régime de péréquation éliminant seulement une partie des écarts observés dans les recettes fiscales liées à la source. La proportion était donnée par le taux marginal d'imposition du gouvernement fédéral. Le même résultat vaut-il pour les avantages fiscaux nets résultant de la progressivité des budgets des provinces due aux dépenses financées par les taxes liées au lieu de résidence ? Nous verrons que ce n'est pas le cas.

En reprenant l'expression du revenu réel de l'individu donné dans l'équation 5.3, nous pouvons considérer un résident de *A* et un résident de *B* qui ont tous deux le même revenu réel. Nous obtenons alors :

$$PI_a + \frac{1}{L_a}(t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a) + t_y^a (\overline{PI}_a - PI_a^i) = PI_b + \frac{1}{L_b}(t_K^b r_b K_b + t_N^b s_b N_b) + t_y^b (\overline{PI}_b - PI_b^i). \quad (5.5)$$

Comme dans le chapitre 3, nous observons qu'à moins que la somme de tous les avantages fiscaux nets soit la même pour chacun des individus, le revenu personnel sera différent et, en conséquence, ces individus seront traités différemment dans le cadre du système de transfert de taxes du gouvernement fédéral. Les principes de l'équité horizontale et verticale seront alors violés. Dans le cadre d'un système fédéral de transferts linéaire sur le plan du revenu personnel, le montant de péréquation exigé par rapport à ces deux individus est donné par l'équation suivante :

$$g_a^i - g_b^i = x\left\{\frac{1}{L_a}(t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a) + t_y^a (\overline{PI}_a - PI_a^i) - \frac{1}{L_b}(t_K^b r_b K_b + t_N^b s_b N_b) - t_y^b (\overline{PI}_b - PI_b^i)\right\}, \quad (5.6)$$

où *x* représente le taux marginal moyen d'impôt sur le revenu appliqué par le gouvernement fédéral.

On obtient alors le montant total du transfert de péréquation exigé en établissant des équations semblables pour les individus de toutes les catégories de revenu réel et en équilibrant le budget par rapport au programme de péréquation. On peut considérer que la péréquation comporte deux aspects. Le premier a trait aux recettes fiscales liées à la source :

$$x\left\{\frac{1}{L_a}(t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a) - \frac{1}{L_b}(t_K^b r_b K_b + t_N^b s_b N_b)\right\}.$$

et, comme nous l'avons déjà vu, un système fédéral de transferts linéaire exige une élimination partielle des écarts sur le plan des recettes fiscales liées à la source. Le second aspect est lié au lieu de résidence :

$$x\left\{t_y^a (\overline{PI}_a - PI_a^i) - t_y^b (\overline{PI}_b - PI_b^i)\right\}.$$

Comme on peut le voir, il devrait y avoir une péréquation positive pour les personnes à faible revenu (c'est-à-dire les personnes dont le revenu est inférieur à la moyenne provinciale) dans la province pauvre ($\overline{PI}$ faible) et une péréquation négative pour les personnes à revenu élevé (c'est-à-dire les personnes dont le revenu est supérieur à la moyenne provinciale) dans la province pauvre. Lorsqu'on calcule le montant total de la péréquation relative aux taxes liées au lieu de résidence, on constate qu'il est nul. En l'absence de transferts directs entre les individus des deux provinces, un système ne prévoyant aucun transfert interrégional par rapport aux taxes liées au lieu de résidence permet d'atteindre l'équité horizontale et verticale compte tenu de cette affectation des droits de propriété. Par contre, si le régime de péréquation prévoit des transferts entre individus, plutôt qu'entre gouvernements provinciaux (c'est-à-dire si les avantages fiscaux nets des budgets provinciaux sont considérés comme un revenu imposable), les recettes totales des personnes à faible revenu dans la province pauvre seraient exactement égales aux paiements des personnes à revenu élevé de la même province et la même chose vaudrait pour la province riche. Seules les différences dans le montant par habitant des recettes fiscales liées à la source exigeraient des transferts interrégionaux nets. De nouveau, il convient de souligner qu'un régime de péréquation fondé sur des transferts intergouvernementaux ne peut garantir la réalisation *réelle* de l'équité horizontale et verticale, mais qu'il fournit au moins la *possibilité* financière de réaliser cette équité. Si toutes les provinces ont un comportement *ex post* identique, l'équité horizontale sera entièrement atteinte.

Au lieu de tenter d'approfondir les arguments généraux concernant la péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence, il pourrait être plus instructif de considérer plus en détail des exemples du genre de ceux qui sont exposés vers la fin du chapitre 2.

Autres illustrations de l'argument relatif à l'équité militant en faveur de la péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence

Dans le chapitre 2, nous avons présenté un exemple où deux provinces, *A* et *B*, avaient des proportions différentes de résidents riches et de résidents pauvres. La province *A* comptait deux résidents ayant des revenus personnels de 20 000 $ et un résident ayant un revenu personnel de 10 000 $; la province *B* ne comptait qu'un seul résident ayant un revenu de 20 000 $ et deux résidents ayant un revenu de 10 000 $. Avec un taux d'impôt sur le revenu de 10 %, la province *A* serait en mesure de fournir 5 000 $ de services provinciaux qui, s'ils étaient répartis également entre les résidents, s'élèveraient à 1 667 $ par personne, alors que la province *B* ne pourrait fournir que 4 000 $, ou 1 333 $ de services provinciaux à chacun de ses résidents. Si l'on tient compte des budgets des provinces, les personnes à revenu élevé auraient un revenu réel de 19 667 $ en *A* et de 19 333 $ en *B*. Les chiffres correspondants pour les personnes à faible revenu sont 10 667 $ en *A* et 10 333 $ en *B*. En l'absence de toute mesure corrective, le système d'impôt sur le revenu du gouvernement fédéral exercerait une discrimination systématique à l'égard des personnes résidant en *B*.

Supposons que le gouvernement fédéral cherche à atteindre l'équité horizontale et verticale des niveaux de revenu avant que ne soient pris en compte les budgets des gouvernements, c'est-à-dire qu'il veuille annuler l'écart en éliminant les différences interprovinciales au chapitre des avantages fiscaux nets résultant des budgets provinciaux. Dans cet exemple, la somme des avantages fiscaux obtenus du fait de résider en *A* serait de 1 000 $ (333 $ x 3) par habitant. Soulignons que cela correspond exactement aux écarts des recettes fiscales globales perçues à partir des revenus (tout comme 333 $ représente l'écart des recettes fiscales par habitant). Le gouvernement fédéral pourrait faire la péréquation des recettes fiscales par habitant en redistribuant 500 $ de *A* à *B*. S'il optait pour une telle intervention et si les provinces réagissaient en maintenant leurs taux d'imposition à 10 %, tout en modifiant leurs dépenses, il en résulterait une situation où toutes les personnes posséderaient les mêmes avantages par habitant à l'échelle du pays et chaque personne faisant partie d'une catégorie de revenu donnée paierait le même montant d'impôt, quel que soit son lieu de résidence. Les avantages par habitant s'élèveraient à 1 500 $ dans les deux provinces. Les personnes à revenu élevé retireraient des avantages nets de –500 $ (1 500 $ – 2 000 $) de la province, alors que les personnes à faible revenu bénéficieraient de +500 $ (1 500 $ – 1 000 $). L'écart fiscal aurait été éliminé et le gouvernement fédéral pourrait alors chercher à atteindre l'équité par le biais de son système d'impôt sur le revenu. (Il devrait évidemment tenir compte du fait que les dépenses et les taxes provinciales exercent déjà une certaine redistribution.)

Il convient de souligner une caractéristique remarquable de ce système : on atteint ainsi exactement le même objectif que permettrait d'atteindre un gouvernement unitaire, plutôt que fédéral, qui poursuivrait une politique nationale d'imposition au taux de 10 % et dépenserait pour fournir des services publics identiques à tous les résidents. On voit ainsi que pour atteindre ce résultat dans le cadre d'un système fédéral prévoyant des paiements de péréquation, les provinces devraient se comporter de façon particulière. Dans l'exemple mentionné, elles devraient utiliser le produit des paiements de péréquation pour fournir les mêmes services publics au même taux de taxation que le font les provinces voisines. Ce n'est que dans un tel cas qu'il serait possible d'éliminer réellement les écarts[2]. On voit de nouveau que tout régime que nous pourrions préconiser ne peut (au mieux) que rendre *possible* l'atteinte d'une pleine équité horizontale et verticale.

Nous aurions pu fonder l'exemple précédent sur une situation initiale différente et obtenir le même résultat, pourvu que les provinces se soient entendues sur les normes nationales de la redistribution. Ainsi, supposons que toutes les provinces fournissent une valeur de 1 500 $ en services publics en l'absence de paiements de péréquation et qu'elles choisissent un taux de taxation proportionnel tout juste suffisant pour atteindre ce montant. Dans un tel cas, la province *A* devrait imposer un taux de taxation de (1 500 x 3) ÷ 50 000 x 100 %, ou 9 %. Le taux de taxation de la province *B* serait (1 500 x 3) ÷ 40 000 x 100 %, ou 11 %. Toutes les personnes de la province *A* se trouveraient dans une meilleure situation que celles de la province *B* et l'écart correspondrait à la proportion du revenu total (2 %) pour toutes les personnes. Les écarts pourraient alors être éliminés par un transfert du même montant (500 $) de *A* à *B*, pourvu, une fois de plus, que les provinces fournissent le même niveau de services publics *ex post*.

L'une des caractéristiques intéressantes du régime exposé réside dans la formule même des paiements de péréquation. Dans les deux cas, un montant de 500 $ est transféré de la province à revenu élevé à la province à faible revenu. Dans le premier exemple, cela correspond à la moitié de l'écart total, alors que dans le dernier exemple, ce n'est pas le cas. Quoi qu'il en soit, dans les deux cas, on calcule le montant des transferts de péréquation en calculant le taux

national moyen d'imposition, en appliquant ce taux à l'assiette fiscale des provinces et en déterminant le montant que les provinces percevraient en taxes à partir du taux national moyen d'imposition. Les paiements de péréquation auxquels la province a droit correspondent à la différence entre le montant que la province obtiendrait en appliquant le taux moyen de taxation à son assiette fiscale et ce qu'elle obtiendrait en appliquant le taux national moyen d'imposition à l'assiette fiscale moyenne pour le pays. Cela correspond exactement à la formule de péréquation utilisée à l'heure actuelle. On peut donc considérer que cette formule est justifiée sur des bases d'équité à partir des simples hypothèses de l'exemple que nous avons utilisé dans la présente section[3].

Il convient de souligner de nouveau que la péréquation des recettes fiscales fondées sur le lieu de résidence est non seulement fonction des hypothèses particulières que nous avons faites au sujet de la progressivité du régime fiscal des provinces, mais aussi du jugement de valeur voulant que les individus n'aient pas de droits de propriété inhérents à certaines composantes du revenu réel résultant des avantages fiscaux dont ils bénéficient du fait de résider dans une province riche. Si nous supposons qu'il faut reconnaître de tels droits de propriété, alors, comme nous l'avons vu précédemment, il n'y a pas lieu de recourir à une péréquation interprovinciale des recettes fiscales liées au lieu de résidence. Si les avantages fiscaux nets tirés des taxes liées au lieu de résidence étaient compris dans les revenus imposables des individus, les recettes totales attribuables aux personnes riches de chaque province en raison de cette correction (pour leurs avantages fiscaux négatifs) seraient exactement égales aux paiements exigés des pauvres (en raison de leurs avantages fiscaux positifs).

Il est relativement simple d'appliquer les résultats précédents à des cas plus complexes. Les résultats tiennent toujours même s'il existe un grand nombre de catégories de revenu, plusieurs provinces, un nombre différent de personnes dans chacune des provinces et si la répartition des revenus, avant redistribution, est de nature arbitraire. En d'autres termes, un régime de péréquation qui ramène toutes les provinces à la moyenne nationale du potentiel fiscal par habitant suffit pour atteindre l'équité verticale au niveau fédéral, pourvu que toutes les provinces s'entendent sur une norme commune de redistribution et que leurs politiques de redistribution prévoient une taxation proportionnelle des résidents et une prestation d'avantages sur une base égalitaire par habitant. Les taxes indirectes peuvent être incluses dans cette partie de la formule si leurs coûts sont supportés par les résidents de la province. N'oublions pas que cela exige que ces coûts se traduisent par des prix plus élevés pour les résidents et ne soient pas transférés à des non-résidents.

Un autre exemple servira peut-être à illustrer la généralisation de cette proposition de base. Nous modifierons donc l'exemple précédent pour y inclure trois provinces, trois catégories de revenu et des populations différentes pour chacune des provinces. Le tableau 5-1 compare trois provinces ayant des distributions de revenu et des populations différentes : *A* (riche), *B* (moyenne) et *C* (pauvre). La province *C* a la population la plus élevée, alors que la province *B* a la plus faible. Supposons que nous commençions avec le cas simple où toutes les provinces lèvent une taxe de 10 % et utilisent le produit ainsi obtenu pour financer un même niveau de services publics à tous leurs résidents[4]. La valeur des services publics fournis par habitant en *A*, *B* et *C* s'élèverait à 2 375 $, 2 143 $ et 1 667 $ respectivement. Les avantages nets résultant de l'activité du gouvernement provincial sont indiqués pour les résidents de chacune des provinces. L'écart fiscal, qui est aussi présenté dans le tableau, est identique pour chaque catégorie de revenu.

Tableau 5-1

Péréquation des taxes liées au lieu de résidence : une comparaison hypothétique entre provinces

	Province		
	A	*B*	*C*
Nombre de personnes ayant un revenu de 30 000 $	4	3	2
Nombre de personnes ayant un revenu de 20 000 $	3	2	4
Nombre de personnes ayant un revenu de 10 000 $	1	2	6
Population totale	8	7	12
	(en dollars)		
Revenu total	190 000	150 000	200 000
Revenu par habitant	23 750	21 430	16 667
Avantages nets résultant des budgets provinciaux :			
Revenu de 30 000 $	-625	-857	-1 333
Revenu de 20 000 $	375	143	-333
Revenu de 10 000 $	1 375	1 143	667
Écart fiscal par rapport à *A*	0	-232	-708
Paiements de péréquation par habitant sous le programme actuel	-375	-143	333
Paiements de péréquation totaux	-3 000	-1 000	4 000
Paiements de péréquation additionnels par habitant requis	-200	16	123

Considérons maintenant le régime de péréquation suivant, fondé sur la moyenne nationale actuelle et appliqué à l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu. Le taux national moyen d'imposition est de 10 %. Appliqué au revenu national total, ce taux donne 0,1 x 540 000 $, ou 54 000 $. Pour chaque individu, cela donne 54 000 $ ÷ 27, ou 2 000 $. Nous avons déjà vu que le taux national moyen d'imposition de 10 % appliqué au revenu réel des provinces nous donne des taxes s'élevant à 2 375 $, 2 143 $ et 1 667 $ par habitant en *A*, *B* et *C*, respectivement. En conséquence, les paiements de péréquation dans les trois provinces s'élèveraient à −375 $, −143 $ et 333 $ par habitant. Comme le montre le tableau 5-1, cela correspond à des paiements de péréquation totaux de −3 000 $, −1 000 $ et 4 000 $. Deux choses doivent être soulignées au sujet de ce résultat. Premièrement, le régime de péréquation s'autofinance, comme cela se doit. Deuxièmement, une fois les paiements de péréquation effectués, toutes les provinces peuvent fournir le même niveau de services publics par habitant (2 000 $) au même taux de taxation de 10 %. De nouveau, c'est comme s'il s'agissait d'un état unitaire où le gouvernement fédéral lèverait un taux de taxation de 10 % pour financer les services locaux fournis uniformément à l'échelle du pays.

Grâce à ce régime de péréquation, et pourvu que les provinces aient un comportement uniforme, les écarts sur le plan fiscal seront éliminés. Le gouvernement fédéral sera alors en mesure de poursuivre ses objectifs d'équité verticale en effectuant toute redistribution supplémentaire jugée nécessaire. L'impôt fédéral sur le revenu des particuliers convient tout à fait à l'atteinte de ce genre d'objectif, une fois le régime de péréquation mis en place. Pour atteindre une pleine équité verticale et horizontale à l'échelle du pays, il faut toutefois qu'il y ait péréquation.

Nous pouvons aussi utiliser cet exemple pour faire ressortir les difficultés qu'a le régime brut de péréquation actuel à éliminer les différences interprovinciales au niveau des avantages fiscaux nets. Supposons que le gouvernement fédéral veuille éliminer de telles différences en fournissant 333 $ par habitant à la province *C* et que pour ce faire il applique un impôt proportionnel à l'ensemble du pays. Il s'agit là d'une simplification du fonctionnement du système actuel. Il faudrait lever une taxe de 0,74 % auprès de tous les contribuables du pays pour financer un tel transfert. Cela se traduirait par des paiements d'impôt de l'ordre de 175,75 $, 158,58 $ et 123,34 $ par habitant pour les provinces *A*, *B* et *C*, respectivement. Comme l'indique la dernière ligne du tableau 5-1, cela ne ferait qu'éliminer partiellement les différences du niveau des avantages fiscaux nets. Des écarts considérables qu'un régime brut ne peut combler persisteraient. Cet exemple n'est donné qu'à titre d'illustration, car les grandeurs relatives qui y sont mentionnées ne servent qu'aux fins de l'exemple.

Les exemples précédents avaient pour but de justifier la péréquation des taxes liées au lieu de résidence (impôt sur le revenu des particuliers et taxes indirectes) de la façon la plus convaincante possible. Il faut que les provinces adoptent un comportement particulier : le montant de la redistribution doit correspondre à celui qui est obtenu lorsque les taxes provinciales sont proportionnelles et que les avantages sont uniformes par habitant. Enfin, nous avons implicitement négligé les questions relatives à l'efficacité en supposant que la main-d'œuvre était immobile. Dans le reste du présent chapitre, nous nous intéresserons aux conséquences de l'abandon de ces hypothèses pour la péréquation des taxes liées au lieu de résidence. Il convient de rappeler qu'aucun de ces arguments ne modifie le fait qu'il soit souhaitable d'instituer la péréquation des taxes liées à la source. Il s'agit simplement de déterminer si les taxes liées au lieu de résidence doivent aussi faire l'objet d'une péréquation.

Relâchement des hypothèses relatives au comportement des provinces en matière de redistribution

Les arguments militant en faveur de la péréquation du potentiel fiscal lié au lieu de résidence par rapport à la moyenne nationale étaient fonction d'une certaine structure de redistribution contenue implicitement dans les politiques des gouvernements provinciaux en matière de taxation et de dépense. Dans la présente section, nous analysons quelles peuvent être les conséquences de poser d'autres hypothèses quant au schème de redistribution contenu implicitement dans les politiques gouvernementales. Nous étudierons ensuite brièvement les conséquences d'un désaccord entre les provinces à l'égard de l'équité verticale.

Autres hypothèses relatives à la progressivité des budgets provinciaux

Jusqu'à maintenant, nous avons fait l'hypothèse voulant que toutes les provinces effectuent une redistribution équivalente en instituant une taxation proportionnelle au revenu et en fournissant des avantages identiques par habitant. Nous étudions maintenant d'autres hypothèses.

Nous avons déjà vu aux chapitres 2 à 4 que si les budgets provinciaux sont neutres sur le plan de la distribution, il ne s'impose pas que les taxes liées au lieu de résidence fassent l'objet d'une péréquation. Seules les taxes liées à la source de revenu devraient être prises en compte. L'argument est très simple. Si les politiques budgétaires des provinces sont neutres par rapport à la taxation liée au lieu de résidence, chaque personne résidant dans une province paie des impôts équivalant à la valeur des services publics qui lui sont fournis par la province. Les taxes liées au lieu de résidence ne créent alors aucun avantage fiscal net, ni aucun écart, et le revenu imposable utilisé dans l'assiette fiscale fédérale permet de réaliser l'équité horizontale et verticale, indépendamment de la province de résidence (pourvu que les taxes liées à la source de revenu aient déjà fait l'objet d'une péréquation). Ce cas très simple montre à quel point il importe de déterminer dans quelle mesure un budget provincial conduit à une certaine redistribution. Les arguments militant en faveur de la péréquation des taxes liées au lieu de résidence sont étroitement liés à la progressivité générale des budgets provinciaux. L'importance de ce point sera mise en lumière dans l'exemple qui suit.

Nature régressive des budgets provinciaux

Supposons que les politiques des gouvernements provinciaux en matière de taxation et de dépense aient pour effet de redistribuer le revenu réel des personnes à faible revenu à des personnes à revenu élevé. Un exemple numérique permet d'illustrer que, dans ce cas, la péréquation doit aussi être de nature régressive; en d'autres termes, les transferts doivent aller des provinces à faible revenu aux provinces à revenu élevé! Reprenons l'exemple présenté dans le tableau 5-1, qui comporte trois provinces et trois catégories de revenu. Présumons cependant que les provinces perçoivent des taxes égales par habitant, mais qu'elles fournissent des avantages proportionnels au revenu. Pour plus de simplicité, supposons que les avantages correspondent à 10 % du revenu et que les taxes par habitant dans les trois provinces compensent ces avantages. En fait, cette situation est à peu près l'inverse de celle qui est décrite dans le tableau 5-1. Les taxes par habitant en *A*, *B* et *C* seront de 2 375 $, 2 143 $ et 1 667 $, respectivement. Les avantages nets dont bénéficie chaque catégorie de revenu seront d'importance égale, mais de signe opposé à ceux qui sont présentés dans le tableau 5-1. Chaque personne de la province *B* sera dans une meilleure situation que son homologue en *A* et ce, par un montant de 232 $, alors que les personnes résidant en *C* couvriront tout l'éventail, de la personne la plus pauvre à la plus riche. Le paiement de péréquation auquel chacune des provinces aura droit sera à l'opposé du chiffre inscrit dans le tableau.

Plutôt que d'effectuer une péréquation du potentiel à percevoir un certain montant de taxes, le régime prévoit la péréquation du potentiel à fournir des avantages fondés sur le revenu. Pour ce faire, il doit y avoir transfert des personnes à faible revenu vers les personnes à revenu élevé. Si toutes les provinces agissent en fonction d'une norme uniforme de l'équité verticale, elles pourront fournir les mêmes avantages à chaque catégorie de revenu à des taux de taxation identiques par habitant. Le gouvernement fédéral peut alors entreprendre toute politique de redistribution qu'il souhaite instituer par le biais de l'impôt sur le revenu afin d'atteindre l'équité horizontale et verticale à l'échelle du pays. Ce cas précis illustre le point général qui veut que si les budgets provinciaux sont de nature régressive, la péréquation des taxes liées au lieu de résidence devrait aller des provinces à faible revenu vers les provinces à revenu élevé.

Dans le cadre d'un budget provincial de nature régressive, on peut aussi atteindre une certaine redistribution par le biais de services publics égaux par habitant et d'un système d'impôt sur le revenu de nature suffisamment régressive. Si le régime d'impôt est suffisamment régressif, on percevra davantage d'argent auprès des personnes pauvres que des personnes riches. Le niveau de services publics offerts par habitant sera donc supérieur dans une province à faible revenu par rapport à une province à revenu élevé. Cela permet d'expliquer pourquoi les paiements de péréquation devraient être transférés des provinces à faible revenu vers les provinces à revenu élevé.

Nature progressive des taxes provinciales et avantages uniformes

Dans les deux cas considérés jusqu'à maintenant, les budgets provinciaux étaient généralement de nature moins progressive que les budgets présentés dans les deuxième et troisième sections. Considérons maintenant le cas où les budgets sont de nature plus progressive. L'exemple retenu n'est pas trop extrême lorsqu'on le compare à la situation actuelle au Canada. Étant donné les ententes de perception fiscale qui existent présentement, le taux de l'impôt sur le revenu des particuliers de toutes les provinces, à l'exception du Québec, est lié à celui du gouvernement fédéral et ces taux sont progressifs. Supposons que toutes les provinces perçoivent des recettes fiscales de nature progressive par rapport au niveau de revenu. Elles utilisent ces recettes fiscales pour fournir des avantages uniformes par habitant. La répartition de la population et celle du revenu seront identiques à celles de l'exemple du tableau 5-1. Les détails pertinents sont reproduits dans le tableau 5-2.

Tableau 5-2

Péréquation des taxes liées au lieu de résidence : une comparaison hypothétique des paiements à effectuer sous le régime actuel et en fonction d'un régime idéal

	Province		
	A	*B*	*C*
Nombre de personnes ayant un revenu de 30 000 $	4	3	2
Nombre de personnes ayant un revenu de 20 000 $	3	2	4
Nombre de personnes ayant un revenu de 10 000 $	1	2	6
	(en dollars)		
Revenu total (assiette fiscale)	190 000	150 000	200 000
Revenu par habitant	23 750	21 430	16 667
Taxes perçues	24 500	18 500	20 000
Taxes par habitant (avantages)	3 063	2 643	1 667
Avantages nets provenant du gouvernement provincial :			
Revenu de 30 000 $	-1 437	-1 857	-2 833
Revenu de 20 000 $	1 063	643	-333
Revenu de 10 000 $	2 563	2 143	1 167
Écart fiscal par rapport à *A*	0	-420	-1 396
Paiements de péréquation par habitant en vertu du régime idéal	-730	-310	667
Paiements de péréquation par habitant en vertu du régime existant*	-438	-167	388

*En supposant que le régime actuel s'applique de la même façon aux provinces riches et aux provinces pauvres.

Supposons que la progressivité de l'impôt sur le revenu des provinces soit telle que les taux moyens de taxation s'élèvent de façon linéaire par rapport aux niveaux de revenu et que toutes les provinces aient le même taux de taxation. Plus précisément, les taux moyens de taxation seraient de 10 % sur un revenu de 10 000 $, de 20 % sur un revenu de 20 000 $ et de 30 % sur un revenu de 30 000 $. Cela représente des paiements d'impôt de 500 $, 2 000 $ et 4 500 $ pour ces trois catégories de revenu. Le total des taxes perçues dans chacune des provinces et le total des avantages par habitant sont indiqués dans le tableau. Il est évident que la province *A* possède les avantages par habitant les plus élevés, alors que la province *C* vient au dernier rang. Les avantages nets dont bénéficie chaque catégorie de revenu grâce à l'activité du gouvernement provincial sont aussi relevés dans le tableau. Comme le montrent les chiffres, l'écart sur le plan des avantages fiscaux nets entre les diverses provinces est identique pour chacune des catégories de revenu. En effet, nous avons constitué l'exemple de façon que toutes les provinces aient le même taux de taxation, mais des niveaux d'avantages différents. Nous pourrions aussi constituer l'exemple de façon que les provinces fournissent initialement le même niveau d'avantages à des taux de taxation différents; les écarts des avantages fiscaux nets varieraient pour les diverses catégories de revenu. Si les provinces sont identiques *ex post*, c'est-à-dire après les paiements de péréquation, les arguments présentés dans cette section sont indépendants de la situation initiale.

La façon la plus simple de calculer les paiements de péréquation dans le présent exemple consiste à imaginer quels seraient les avantages perçus par habitant dans le cadre d'un système de gouvernement unitaire qui utiliserait les taux de taxation actuels. Dans l'ensemble du pays, le total des recettes fiscales perçues par les provinces s'élève à 63 000 $. Si ce montant était réparti uniformément dans l'ensemble du pays, les avantages par habitant s'élèveraient à 2 333 $ (63 000 $ ÷ 27). Les paiements de péréquation par habitant qui permettraient aux trois provinces de fournir ce montant à chacun de leurs résidents et ce, au même taux de taxation pour tous les citoyens, sont indiqués dans le tableau : −730 $ pour *A*, −310 $ pour *B* et 667 $ pour *C*. Si on les additionne, ces montants s'annulent. Il s'agit donc d'un transfert des provinces à revenu élevé aux provinces à faible revenu.

Voyons maintenant ce que les paiements de péréquation auraient été si nous avions utilisé la formule de péréquation employée à l'heure actuelle. Nous avons vu que cette formule convient pour l'exemple présenté précédemment où la taxation est proportionnelle et les avantages uniformes. Le taux national moyen de taxation est de 11-2/3 % (63 000 $ ÷ 540 000 $ x 100 %). En appliquant ce taux national moyen de taxation au revenu par habitant dans chacune des provinces, on obtient des recettes fiscales de 2 771 $, 2 500 $ et 1 945 $ en *A*, *B* et *C*. Si l'on compare ces recettes aux recettes fiscales s'élevant à 2 333 $ par habitant à l'échelle du pays, on obtient des paiements de péréquation provinciaux de −438 $ par habitant en *A*, de −167 $ en *B* et de 388 $ en *C*, comme l'indique le tableau 5-2. En d'autres termes, la formule de péréquation actuelle permettrait peu de redistribution interprovinciale si les budgets des provinces étaient plus progressifs qu'ils le sont dans le cas habituel d'une taxation proportionnelle et d'avantages uniformes. De nouveau, le montant de péréquation pour les taxes liées au lieu de résidence, s'il y a lieu, est fonction de la progressivité générale des budgets des provinces. Tout régime de péréquation doit, du moins implicitement, porter un certain jugement à cet égard. La raison pour laquelle le présent cas exige une

péréquation plus poussée que celui où la taxe est proportionnelle et les avantages sont uniformes, c'est qu'un système de taxation progressif fournit davantage de recettes par habitant dans une province à revenu élevé que dans une province à faible revenu.

Bien que nous nous soyons limités principalement à des cas où les avantages sont uniformes, il est évident qu'un régime de péréquation peut toujours être conçu de façon à correspondre aux objectifs de redistribution des provinces, quelle que soit la progressivité du côté des avantages, pourvu que les provinces agissent toujours de concert *ex post*. La nature exacte de la formule de péréquation est fonction de la nature exacte et de la progressivité du budget provincial. Un seul cas permet d'effectuer la péréquation du potentiel fiscal lié au lieu de résidence dans toutes les provinces par rapport à la moyenne nationale. Plus (ou moins) l'intervention budgétaire des provinces est progressive, plus (ou moins) les taxes liées au lieu de résidence doivent faire l'objet d'une péréquation.

Il convient de s'arrêter pour étudier une autre méthode de péréquation suggérée par le dernier exemple. Les régimes analysés jusqu'à maintenant sont généralement considérés comme des régimes *nets*. Ce sont des régimes autofinancés, c'est-à-dire que les montants reçus par les provinces bénéficiaires sont tout juste couverts par les montants que doivent verser les provinces donneuses. Supposons cependant que le barème de l'impôt sur le revenu des provinces soit lié au barème fédéral. Supposons aussi que les provinces fournissent des avantages uniformes par habitant à tous leurs résidents et ce, grâce à leurs recettes fiscales. Une autre façon d'atteindre le degré de péréquation souhaité serait que le gouvernement fédéral institue un régime brut comme celui que nous présentons maintenant. L'impôt provincial sur le revenu est perçu par le gouvernement fédéral qui se charge de répartir entre les provinces le montant global perçu auprès de celles-ci et ce, sur une base égale par habitant. Il est assez étonnant de noter que cela se rapproche de la façon dont fonctionnaient les accords de location fiscale dans les premières années de l'après-guerre. C'est là un régime parfait de péréquation de l'impôt sur le revenu dans les circonstances postulées.

Il convient de souligner que les ententes récemment négociées pour le financement des programmes établis (FPE) sont aussi de cette nature. Elles permettent de redistribuer les recettes fiscales du gouvernement fédéral aux provinces sur une base à peu près égale par habitant[5]. Comme ces transferts sont financés à même les recettes fiscales fédérales et comme il y a lieu de croire que ces dernières sont perçues à partir d'un système progressif ou du moins proportionnel au revenu (par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers), le régime du FPE opère dans l'ensemble une redistribution du revenu des provinces riches aux provinces pauvres. Il serait toutefois erronné d'attribuer à ce régime un rôle de péréquation. La coexistence du régime de péréquation et du régime du FPE enlève pratiquement à ce dernier toute fonction redistributive. Pour mieux comprendre ce phénomène, considérons l'expérience suivante. Faisons l'hypothèse que le gouvernement fédéral abolit ses transferts dans le cadre du FPE et remet aux provinces suffisamment de points d'impôt sur le revenu des particuliers pour que sa position budgétaire demeure la même. Si l'on était en présence d'un régime de péréquation net, la situation financière de chacune des provinces demeurerait inchangée puisque la péréquation des points d'impôt remis aux provinces aurait pour conséquence de laisser à ces dernières des recettes fiscales égales par habitant. Cela compenserait les pertes subies par l'abolition du FPE et les provinces se retrouveraient dans la même position. Comme nous sommes en présence d'un régime de péréquation brut et non net, seuls les points d'impôt remis aux sept provinces nécessiteuses feraient l'objet d'une péréquation. Cela signifie que les provinces à revenu élevé enregistreraient un léger gain par rapport aux provinces à faible revenu, du fait d'abolir le FPE et de remettre des points d'impôts. Toutefois en dernière analyse, le régime du FPE n'a pas un aussi grand impact redistributif qu'on lui imputerait à première vue.

Enfin, il convient de souligner que l'analyse présentée dans cette section part de l'hypothèse que les provinces ont un comportement uniforme. En d'autres termes, face à une même capacité fiscale, elles fourniraient le même niveau de services publics en utilisant un barème d'impôt d'une progressivité uniforme. À première vue, cela n'est pas loin de la réalité. Les barèmes de l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations sont plus ou moins semblables en raison des accords de perception fiscale. De plus, les provinces étant de petites économies dans un monde où la main-d'œuvre et le capital sont mobiles, la mesure dans laquelle elles peuvent adopter des politiques de redistribution très différentes est assez limitée. Néanmoins, il se peut fort bien que la taille du secteur public varie d'une province à l'autre, même si le degré de redistribution qu'elles effectuent soit plus ou moins le même. Si tel est le cas, un programme de péréquation basé sur des taux d'impôt nationaux moyens ne peut atteindre une pleine équité horizontale quelle que soit la conception de l'équité que l'on adopte. Pour concevoir un régime qui serait parfaitement équitable à l'ensemble du

pays, il faudrait implicitement traiter chaque province de façon particulière et il faudrait outrepasser les différences interprovinciales en ce qui concerne les politiques de redistribution ou les niveaux d'activité budgétaire. En d'autres termes, le gouvernement fédéral imposerait aux provinces ses propres normes d'équité et de comportement. Mis à part le fait qu'un tel régime est irréalisable, il nous paraît être contraire à l'esprit de la fédération canadienne. Il serait judicieux de fonder un régime de péréquation sur le comportement moyen des provinces et leur permettre d'en dévier à leurs propres risques si elles le désirent. Un tel régime ne ferait que rendre possible que les provinces se conforment à l'optique fédéral de l'équité et de l'efficacité; il ne les obligerait pas à le faire. En résumé, baser un régime de péréquation sur les moyennes nationales est une condition nécessaire mais non suffisante pour atteindre l'équité et l'efficacité à l'échelle du pays.

Arguments relatifs à l'efficacité militant en faveur de la péréquation des taxes liées au lieu de résidence

En ce qui concerne les taxes liées à la source, l'argument général relatif à l'efficacité des paiements de péréquation a été exposé dans le chapitre 3. Les facteurs mobiles de production se déplacent d'une province à l'autre en fonction des écarts sur le plan des avantages matériels. Ces avantages comprennent aussi bien les revenus gagnés sur le marché, liés à la valeur du produit marginal dans une économie compétitive, que les avantages fiscaux nets résultant des budgets provinciaux. Si ces avantages fiscaux nets affichent des différences, l'équilibre migratoire conduira à des différences interprovinciales dans la valeur du produit marginal des facteurs mobiles de production. En l'absence de distorsions compensatoires, un tel équilibre est inefficace. On peut atteindre l'efficacité dans l'affectation interrégionale des ressources mobiles par le biais d'un régime de péréquation qui élimine les écarts interprovinciaux dans les avantages fiscaux nets résultant des budgets provinciaux. D'après les hypothèses exposées dans le chapitre 3, seules les taxes liées à la source pouvaient créer des avantages fiscaux nets. Dans les sections précédentes du présent chapitre, nous avons vu que lorsque le budget provincial n'est pas neutre (c'est-à-dire qu'il redistribue systématiquement le revenu entre différentes catégories de revenu), les taxes liées au lieu de résidence entraînent aussi des écarts interprovinciaux au niveau des avantages fiscaux nets. L'argument exposé dans le chapitre 3 nous incite à conclure qu'un régime de péréquation ayant pour effet d'éliminer ces écarts accroîtrait l'efficacité de l'allocation interprovinciale des facteurs mobiles de production.

L'argument peut être illustré de la façon suivante. Supposons que le travail soit le seul facteur mobile et que les provinces appliquent un régime d'impôt progressif en tirant leurs recettes des taxes liées à la source et d'un impôt proportionnel sur le revenu des particuliers, puis en redistribuant les services provinciaux également entre tous les résidents de la province. Le revenu réel d'un résident de la province *A* est alors donné par l'équation 5.3 et une équation semblable s'applique aux gens qui résident en *B*. En l'absence de frais de migration, les travailleurs se déplaceront entre *A* et *B* chaque fois qu'ils pourront ainsi accroître leur revenu réel. En conséquence, l'équilibre migratoire pour toute personne *i* sera caractérisé ainsi :

$$PI_a^i + t_y^a(\overline{PI}_a - PI_a^i) + 1/L_a(t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a) + g_a = PI_b^i + t_y^b(\overline{PI}_b - PI_b^i) + 1/L_b(t_K^b r_b K_b + t_N^b s_b N_b) + g_b, \quad (5.7)$$

où g_a et g_b correspondent aux paiements de péréquation à déterminer (un négatif et un positif). Comme le revenu personnel avant impôts au titre de la propriété (la propriété de capital et de terres) est indépendant du lieu de résidence, on peut réécrire l'équation 5.7 comme suit :

$$W_a^i + t_y^a(\overline{PI}_a - PI_a^i) + 1/L_a(t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a) + g_a = W_b^i + t_y^b(\overline{PI}_b - PI_b^i) + 1/L_b(t_K^b r_b K_b + t_N^b s_b N_b) + g_b. \quad (5.8)$$

Pour une allocation interrégionale efficace du travail, il s'impose que la valeur du produit marginal du travail soit égale dans toutes les provinces, c'est-à-dire que $W_a^i = W_b^i$. À partir de cette égalité interprovinciale de la rémunération, nous utilisons l'équation 5.8 pour résoudre l'équation indiquant les transferts de péréquation les plus efficaces :

$$g_b - g_a = \left\{t_y^a(\overline{PI}_a - PI_a^i) + 1/L_a(t_K^a r_a K_a + t_N^a s_a N_a)\right\} - \left\{t_y^b(\overline{PI}_b - PI_b^i) + 1/L_b(t_K^b r_b K_b + t_N^b s_b N_b)\right\}. \quad (5.9)$$

où $L_a g_a + L_b g_b = 0$ pour qu'il y ait équilibre du budget. Il convient de souligner que cela correspond exactement au régime de péréquation auquel conduirait le principe de l'équité dans les mêmes circonstances et sous l'hypothèse éthique/constitutionnelle selon laquelle les résidents des provinces ne possèdent pas de droits de propriété inhérents aux revenus réels résultant des avantages fiscaux nets fournis par les provinces. Même si la mobilité du capital crée les problèmes déjà relevés dans d'autres exemples et que l'introduction de frais de migration pose aussi certaines difficultés, la conclusion générale est toujours qu'il existe une grande similitude entre les régimes de péréquation exigés sur les bases de l'équité et de l'efficacité, du moins lorsque certains droits de propriété sont prévus. Comme précédemment, si les droits de propriété sont répartis différemment, le degré de péréquation exigé sur des bases d'efficacité est supérieur à celui qui est requis en fonction du principe de l'équité.

Pour terminer, il convient de rappeler que, comme nous l'avons observé dans le cas des arguments relatifs à l'équité militant en faveur de la péréquation, un tel régime ne peut que rendre financièrement *possible* l'atteinte d'un objectif politique, dans le cas présent, l'efficacité économique. Si la province bénéficiaire devait utiliser ses paiements de péréquation pour réduire les taux de taxation appliqués aux catégories de revenu supérieur seulement et que la province payante devait percevoir des taxes supplémentaires auprès de la même catégorie de revenu, il existerait toujours une incitation financière nette pour les personnes riches à immigrer vers la province bénéficiaire et pour les personnes pauvres à se déplacer dans le sens contraire. L'efficacité ne serait toutefois pas atteinte. Par contre, en l'absence d'un tel régime de péréquation, il serait généralement impossible d'atteindre une affectation interrégionale efficace des facteurs mobiles de production. À moins que le régime de péréquation ne soit conçu de façon à éliminer toute décision indésirable en matière de dépense ou de taxation des provinces, le régime ne garantit pas que l'on puisse atteindre soit l'équité, soit l'efficacité; il ne fournit que la possibilité financière d'atteindre ces objectifs.

6 Conclusions

La présente étude a eu pour objet d'examiner quelle pourrait être la base qui servirait à l'établissement d'un régime de péréquation. On ne pouvait présenter une telle analyse sans d'abord considérer certains principes de base. Nous avons pris pour acquis le cadre politique général du système fédéral canadien et la nécessité de tenir compte de la nature des fonctions économiques exercées par chaque ordre de gouvernement. Cependant, dans notre évaluation des mérites de divers programmes et politiques des gouvernements, nous considérons que c'est leur incidence sur le bien-être des individus et des ménages qui, en dernière instance, est déterminante. Nous nous intéressons au bien-être économique des individus, non à celui des gouvernements. Deux des principaux critères sur lesquels nous nous sommes fondés sont l'efficacité et l'équité. Nous cherchons à améliorer l'efficacité économique afin d'accroître le niveau de vie de tous les individus. Quant à nos préoccupations relatives à l'équité, elles ont trait à deux objectifs : (1) réduire les inégalités de revenu réel entre les individus (équité verticale), et (2) voir à ce que les politiques gouvernementales assurent un traitement semblable aux personnes semblables (équité horizontale). Ces objectifs semblent être largement acceptés au Canada et ils constituent la base des recommandations politiques formulées par nombre d'organismes outre le Conseil (par exemple la Commission Carter).

Étant donné ces objectifs politiques, nous nous posons des questions fondamentales. Pourquoi avons-nous besoin d'un système de transferts intergouvernementaux lorsque nous disposons déjà, aux deux niveaux de gouvernement, d'un système bien établi de transferts de taxes entre individus, ménages et entreprises, système qui permet de réglementer la répartition de l'activité économique et la distribution des fruits de cette activité ? En d'autres mots, que peut-on (ou que devrait-on) accomplir par le biais d'un système de transferts intergouvernementaux qui ne pourrait être accompli par le biais du système de transferts de taxes entre individus ?

Sommaire des principaux résultats

Notre analyse, que nous résumons comme suit, nous a conduits à conclure qu'un programme de paiements de péréquation peut jouer un rôle extrêmement important dans notre système fédéral. Cette conclusion vaut tant du point de vue de l'équité que du point de vue de l'efficacité économique. Cependant, la formule et le degré de la péréquation sont étroitement liés aux hypothèses posées au sujet des ententes institutionnelles et des mécanismes économiques qui les sous-tendent. Bien que nombre de ces hypothèses soient fondées sur des questions qui, du moins en principe, peuvent être résolues par une analyse empirique, *certaines d'entre elles sont liées aux jugements que l'on porte quant aux motifs d'ordre constitutionnel ou aux bases éthiques qui sous-tendent l'affectation de certains droits de propriété dans le cadre du système fédéral canadien.*

Nous avons démontré comment la nature précise du programme de péréquation souhaité est liée à ces hypothèses. De façon générale, il semble que la forme du régime de péréquation souhaitée est toujours la même, que l'on se préoccupe surtout de l'équité ou de l'efficacité. Dans certains cas, cependant, le degré de péréquation varie selon que l'on privilégie l'un ou l'autre de ces critères.

Les paiements de péréquation sont justifiés du fait que, dans un système fédéral comme celui du Canada, les revenus des individus sur le marché ne traduisent pas parfaitement le revenu réel des personnes vivant dans des provinces différentes. Les activités budgétaires des provinces donnent lieu à des écarts de revenu réel qui ne se reflètent pas dans le revenu personnel des particuliers. Comme l'équité exige que les gouvernements se préoccupent de l'ensemble du revenu des particuliers et que le système actuel de transferts de taxes est fondé principalement sur les revenus des individus sur le marché, il est nécessaire d'instituer un autre système de transferts de nature redistributive qui puisse compenser les différences qui existent sur le plan des avantages fiscaux nets résultant des activités des

gouvernements provinciaux. La même considération vaut à l'égard des questions d'efficacité.

Comment le revenu réel d'un individu est-il touché par les activités des gouvernements provinciaux ? Les gouvernements provinciaux fournissent des biens et services aux individus, gèrent l'économie provinciale et financent ces activités en levant des taxes. La différence entre les avantages qu'un résident reçoit par suite de l'intervention de la province et les coûts qu'il doit supporter correspond aux avantages fiscaux nets que ce résident retire du budget provincial. Pour diverses raisons, il est très peu probable que tous les résidents des diverses provinces obtiennent des avantages fiscaux nets nuls et il est aussi peu vraisemblable que les personnes faisant partie d'une catégorie de revenu donnée obtiennent les mêmes avantages quelle que soit la province où elles résident. Ainsi, les résidents des provinces qui réussissent à percevoir des revenus considérables au titre de leurs richesses naturelles sont susceptibles de bénéficier d'avantages supérieurs à ceux dont jouissent les résidents des provinces pauvres en ressources. De même, si les gouvernements provinciaux devaient s'engager dans des politiques d'imposition et de dépense visant à redistribuer le revenu des plus riches aux plus pauvres, les personnes à faible revenu auraient tendance à bénéficier d'avantages positifs et le montant de ces avantages serait supérieur pour les résidents pauvres de provinces à revenu élevé que pour ceux des provinces à faible revenu.

Sans approfondir davantage, pour le moment, les facteurs déterminants des avantages fiscaux tirés des budgets provinciaux, nous résumerons maintenant les arguments relatifs à l'équité et à l'efficacité qui militent en faveur de la péréquation, en supposant qu'il existe effectivement des différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets. Dans une section ultérieure, nous étudierons les principales sources de telles différences interprovinciales au Canada.

Arguments relatifs à l'équité militant en faveur de la péréquation

Le revenu réel total d'un individu (avant impôts et transferts du gouvernement fédéral) dans une province donnée peut être calculé comme la somme de son revenu personnel avant impôts sur le marché, au titre du salaire et de la propriété, plus les avantages fiscaux nets dont il bénéficie en raison des activités de la province.

Considérons d'abord le cas où tous les résidents de la province ne reçoivent aucun avantage fiscal net, c'est-à-dire que les taxes versées par un individu sont égales à la part d'avantages dont il bénéficie grâce à l'activité du gouvernement provincial. Dans de telles circonstances, les dépenses des provinces correspondent en fait à des paiements que les résidents des provinces se font à eux-mêmes, puisque ces dépenses ne leur fournissent aucune augmentation nette de leur revenu réel. En conséquence, le revenu réel d'un résident d'une province quelconque correspond tout simplement à son revenu personnel avant impôts sur le marché; aucun avantage fiscal n'est créé et l'équité horizontale et le degré de l'équité verticale souhaités sont préservés par un système approprié d'imposition et de dépense fondé sur les revenus des particuliers sur le marché. Les individus qui se trouvent dans une situation semblable sur le plan du revenu mais qui résident dans des provinces différentes seraient traités de la même façon par le gouvernement fédéral et les provinces et l'on maintiendrait un traitement différent pour les personnes ayant des revenus différents. Il ne serait pas nécessaire d'introduire des mesures fiscales discriminatoires sur le plan régional, tel un régime de péréquation.

Étudions maintenant un cas plus intéressant, celui où les avantages fiscaux nets ne sont pas nuls et dans lequel il existe des différences interprovinciales sur le plan de ces avantages résultant du fait de résider dans une province donnée. En l'occurrence, les considérations relatives à l'équité sont violées par le système de transferts de taxes du gouvernement fédéral, fondé uniquement sur les revenus des particuliers sur le marché. L'équité horizontale ne peut être atteinte puisque les personnes ayant un revenu réel identique (y compris les avantages fiscaux nets résultant des budgets provinciaux) seront traitées différemment dans le cadre d'un tel système de transferts de taxes. Ce genre de système de taxation ne permettra pas non plus d'atteindre l'équité verticale dans l'ensemble du pays. Les avantages fiscaux nets (qu'ils soient positifs ou négatifs) représentent une source de revenu pour les résidents des provinces et celle-ci ne fait pas partie du revenu imposable aux fins de l'impôt fédéral. En conséquence, même si le système d'impôt fédéral intègre en principe un niveau souhaité d'équité verticale, une telle équité ne peut être atteinte étant donné qu'une source importante de revenu personnel n'est pas prise en compte par le système fédéral.

La solution de ces problèmes suppose l'introduction d'une certaine forme de politique discriminatoire sur le plan régional. En effet, le revenu réel des particuliers est non seulement fondé sur leurs revenus sur le marché, mais il est également fonction de leur province de résidence. Les deux principaux types d'instrument que l'on peut envisager d'utiliser sont les

transferts interpersonnels et les transferts intergouvernementaux. Le système de transferts interpersonnels peut être adapté de diverses façons, dont les suivantes : (1) on peut, au niveau fédéral, ajouter au revenu imposable de chaque contribuable un montant correspondant aux avantages fiscaux nets dont il bénéficie en raison du budget provincial; (2) on peut aussi, pour chaque contribuable, ajuster le taux fédéral d'impôt sur le revenu en fonction des avantages fiscaux nets retirés; (3) on peut enfin ajuster l'échelle de l'impôt fédéral de façon à prévoir des taux d'imposition différents dans chacune des provinces selon les écarts interprovinciaux relevés dans le niveau moyen des avantages fiscaux nets de chaque province. Par contre, un système de transferts intergouvernementaux peut permettre d'effectuer des transferts à l'intention de gouvernements provinciaux; la valeur nette de ces transferts serait positive dans le cas des provinces dont les résidents bénéficient d'avantages fiscaux par habitant relativement faibles et négative dans celui des provinces offrant des avantages fiscaux nets élevés. Il s'agit là, évidemment, d'un programme de péréquation.

Pourquoi avoir recours à un système de transferts intergouvernementaux plutôt qu'interpersonnels ? Premièrement, il serait extrêmement difficile et coûteux de calculer les avantages fiscaux nets pour chacun des contribuables, sans compter les controverses que soulèverait un tel calcul. En deuxième lieu, élément encore plus important, la mise en œuvre d'un régime de péréquation interpersonnel plutôt qu'intergouvernemental pourrait amener le gouvernement fédéral à outrepasser toutes les décisions des gouvernements provinciaux en matière de redistribution. Dans le système fédéral canadien, le gouvernement fédéral et les provinces déterminent conjointement l'étendue de la redistribution dans le secteur public; ce processus est inhérent à la répartition des responsabilités en matière d'imposition et de dépense entre les deux ordres de gouvernement. Si l'on devait nier cet aspect fondamental du système, on s'attaquerait à la nature même du système fédéral canadien. Comme nous ne préconisons pas de tels changements dans le système canadien de gouvernement, nous concluons que les transferts intergouvernementaux sont la seule façon acceptable de remédier aux problèmes d'équité que soulèvent des différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets résultant de l'intervention des provinces. Il est inévitable qu'il y ait un certain conflit entre les interventions redistributives des provinces et celles du gouvernement fédéral. Nous préconisons un compromis qui est déjà contenu implicitement dans le régime de péréquation actuel; nous croyons que le gouvernement fédéral devrait organiser la péréquation de façon qu'il soit *financièrement possible* d'atteindre une pleine équité verticale et horizontale entre tous les individus. Les provinces doivent cependant pouvoir redistribuer leurs propres recettes fiscales comme elles l'entendent.

Après avoir présenté les arguments militant en faveur des transferts intergouvernementaux, nous verrons maintenant que ces problèmes d'équité peuvent être résolus selon deux approches fondamentalement différentes, chacune étant liée à une perception particulière de l'équité horizontale. Nous décrirons d'abord ces deux approches de l'équité horizontale, pour présenter ensuite les solutions correspondant à chacune d'elles. La première consiste à instituer un système fonctionnant à l'échelle du pays qui soit horizontalement équitable par rapport à l'intervention de tous les gouvernements, de niveau fédéral ou provincial. Dans cette optique globale, deux personnes qui sont dans la même situation *avant l'intervention du gouvernement fédéral et des provinces* doivent le demeurer après ces interventions. Pour instituer un système fédéral de taxation qui assure ce genre d'équité horizontale, le gouvernement fédéral doit tenir compte des iniquités horizontales qui existent à l'échelle du pays en raison du comportement indépendant des provinces et doit permettre de compenser le fait que certaines personnes aient bénéficié dans une province donnée d'une meilleure situation que des personnes identiques résidant dans d'autres provinces. La seconde approche veut que le gouvernement fédéral considère comme point de départ le niveau de revenu réel atteint par les individus après l'intervention budgétaire des provinces. Selon cette approche restreinte, le gouvernement fédéral doit tout simplement s'assurer que deux personnes se trouvant dans la même situation *après l'intervention budgétaire du gouvernement provincial* se retrouvent dans la même situation après les interventions budgétaires des gouvernements fédéral et provincial. Le budget fédéral ne doit pas chercher à compenser les iniquités horizontales introduites à l'échelle du pays par les gouvernements des provinces.

La distinction entre les deux approches peut être envisagée du point de vue des droits de propriété ou de la dotation initiale des citoyens des diverses provinces. En fait, toutes les références à l'équité horizontale exigent que l'on pose une situation initiale par rapport à laquelle seront faites les comparaisons horizontales. Si, par le biais de leurs interventions budgétaires, des provinces différentes offrent à des citoyens identiques des avantages nets différents sur le plan du revenu réel et si l'on désire accorder à des individus des droits de propriété sur ces avantages en fonction uniquement de leur province de résidence, le gouvernement fédéral devra alors considérer comme

point de départ de l'analyse de l'équité horizontale la position des individus par suite de l'intervention budgétaire des provinces. Toutefois, si l'on ne désire pas assigner de tels droits de propriété en fonction du lieu de résidence, la position initiale que l'on doit prendre en compte à des fins d'équité horizontale devrait être celle des individus avant toute intervention budgétaire des gouvernements, de niveau tant provincial que fédéral. Comme nous le verrons plus loin, les deux approches supposent une certaine péréquation sur des bases d'équité, mais la forme et le montant de cette péréquation varient considérablement.

Une solution serait alors d'éliminer complètement les écarts sur le plan des avantages fiscaux nets. Le programme de péréquation éliminerait toutes les différences interprovinciales au niveau des avantages fiscaux nets par habitant. Ce n'est que lorsque de tels avantages retirés par des individus jouissant des mêmes revenus sur le marché auront fait l'objet d'une pleine péréquation que des individus semblables (avant toute intervention du gouvernement fédéral et des provinces) seront traités également, selon l'approche globale de l'équité horizontale.

La seconde solution, qui revient à traiter les avantages fiscaux nets résultant de l'activité redistributive des provinces comme des revenus imposables par le gouvernement fédéral, exigerait une réduction beaucoup plus faible des différences par habitant sur le plan des recettes fiscales liées au lieu de résidence. Deux raisons expliquent ce phénomène. Premièrement, nous ne voudrions éliminer qu'une partie des différences observées sur le plan des avantages fiscaux nets par habitant. La proportion exacte serait établie en fonction du taux marginal moyen d'impôt fédéral pour la province en question. On pourrait ainsi atteindre l'effet souhaité; en effet, cela reviendrait à ajouter aux revenus des particuliers dans chaque province, ou à soustraire de ces revenus, une somme correspondant au montant dont tous les résidents auraient bénéficié (ou auraient perdu) du fait de résider dans une province où ils reçoivent des avantages fiscaux nets supérieurs (ou inférieurs) à la moyenne et à taxer ces revenus comme toute autre forme de revenu. En deuxième lieu, dans la mesure où les différences sur le plan des avantages fiscaux nets dont bénéficient les individus résultent de l'action redistributive des budgets provinciaux, les avantages fiscaux nets positifs des résidents les plus pauvres auraient tendance à annuler les avantages fiscaux nets négatifs des résidents les plus riches lorsque le montant total de péréquation serait calculé.

Comment doit-on choisir entre les deux types d'approche à l'équité horizontale et déterminer le régime de péréquation qui y correspond ? Comme il s'agit essentiellement d'une question de droit de propriété, il faut nous pencher sur des arguments de nature éthique ou juridique. Nous voyons très peu d'arguments éthiques pouvant justifier l'assignation de droits de propriété individuels sur des avantages fiscaux nets résultant des interventions budgétaires des provinces où les individus en jeu résident, mais nous reconnaissons que l'on peut interpréter l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de manière à conclure qu'il accorde de tels droits dans certains cas. En conséquence, on ne pourra tirer de conclusions générales sans approfondir davantage les principales sources des différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets.

Principales sources de différences sur le plan des avantages fiscaux nets

Les avantages fiscaux nets qu'un résident obtient de son gouvernement provincial ont été définis comme la différence entre les avantages qu'il reçoit grâce aux dépenses et aux activités de réglementation des provinces, d'une part, et les taxes qu'il paie, d'autre part. De façon générale, les taxes peuvent être divisées en deux catégories : (1) celles qui sont perçues sur le revenu ou les dépenses des résidents de la province (par exemple, l'impôt sur le revenu ou les dépenses des particuliers); et (2) celles qui sont perçues sur le revenu ou la richesse à la source, quel que soit le lieu de résidence de la personne qui bénéficiera en dernière instance du revenu (par exemple, l'impôt sur le revenu des sociétés, l'impôt foncier, les taxes sur les richesses naturelles). Les premières sont qualifiées de taxes liées au lieu de résidence et les secondes de taxes liées à la source de revenu. Nous étudierons les effets que ces deux séries de taxes peuvent avoir sur le plan de l'équité et nous en déduirons les implications à l'égard des paiements de péréquation.

Taxes liées au lieu de résidence

Supposons que toutes les dépenses des provinces soient financées par des taxes liées au lieu de résidence. Dans un tel cas, les avantages fiscaux nets qu'un individu retirerait de l'intervention budgétaire de la province correspondraient à la valeur des avantages que ce même individu obtiendrait grâce aux dépenses des provinces à son intention, ce montant étant diminué des taxes provinciales sur son revenu personnel.

Si les budgets provinciaux sont neutres sur le plan de la distribution, le montant des taxes liées au lieu de résidence payé par un individu sera égal à la part des avantages qu'il reçoit sous forme de biens et services fournis par le gouvernement provincial; le

revenu réel d'un résident d'une province donnée correspond tout simplement à son revenu personnel sur le marché avant impôts. En conséquence, lorsque les activités des gouvernements provinciaux sont neutres sur le plan de la distribution (c'est-à-dire que les biens et services publics sont financés selon la règle relative à la taxation et aux avantages), aucun avantage fiscal n'est créé. Dans ce cas, il n'y aura pas de différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets et on ne pourrait justifier la péréquation à partir d'un principe d'équité visant à neutraliser les différences interprovinciales sur le plan des recettes fiscales liées au lieu de résidence.

Rapprochons-nous maintenant de la réalité en abandonnant l'hypothèse voulant que les budgets des gouvernements provinciaux soient neutres sur le plan de la distribution. Au Canada, une bonne part des dépenses des gouvernements provinciaux (celles qui ont trait à la santé, à l'éducation et au bien-être social), de concert avec la relation entre les recettes fiscales et le revenu des particuliers, sont telles que les budgets provinciaux sont dans l'ensemble de nature progressive, c'est-à-dire qu'ils redistribuent le revenu des riches aux pauvres. Ce caractère progressif des budgets provinciaux comporte deux conséquences sur le plan du revenu réel des résidents de quelque province que ce soit. Tout d'abord, les personnes ayant un revenu personnel supérieur à la moyenne d'une province subiront une perte nette par suite de cette intervention redistributive de la province, car elles contribueront davantage en taxes qu'elles ne recevront en biens et services des gouvernements provinciaux. Le contraire vaut pour les personnes ayant des revenus inférieurs à la moyenne. En deuxième lieu, les personnes qui résident dans des provinces où le revenu par habitant est supérieur à la moyenne bénéficieront d'avantages fiscaux nets supérieurs grâce aux dépenses des provinces financées par les taxes liées au lieu de résidence. Considérons par exemple le cas où les dépenses d'une province sont distribuées entre les résidents sur une base uniforme par habitant, alors que les taxes sont proportionnelles au revenu des particuliers. Un impôt proportionnel sur le revenu des particuliers entraîne des recettes fiscales plus élevées par habitant lorsque le niveau de revenu moyen est plus élevé. Le fait de supposer que les dépenses soient distribuées sur une base égale par habitant signifie que les individus touchant un revenu de niveau donné bénéficieront de ce fait d'avantages fiscaux nets supérieurs dans une province où le revenu est élevé que dans une province où le niveau de revenu personnel par habitant est plus faible. De façon générale, plus le régime fiscal d'une province est progressif dans l'ensemble, plus les écarts sur le plan des avantages fiscaux nets dont bénéficient les riches et les pauvres d'une province donnée sont marqués et plus les écarts moyens des avantages fiscaux nets par habitant seront considérables entre les provinces à revenu élevé et les provinces à faible revenu.

Comme les budgets des provinces canadiennes sont généralement de nature progressive, les écarts qui en résultent sur le plan des avantages fiscaux nets sont à l'origine des problèmes d'équité horizontale et verticale décrits précédemment. Le type de péréquation qui est souhaitable, compte tenu des taxes liées au lieu de résidence, dépend de l'approche que l'on adopte quant à l'équité horizontale. Si l'on retient l'approche globale selon laquelle les personnes n'ont aucun droit de propriété inhérent aux avantages fiscaux nets qu'elles perçoivent du fait de résider dans une province à revenu élevé, on devrait alors chercher à instituer un régime de péréquation qui éliminerait tous les écarts interprovinciaux sur le plan de ces avantages fiscaux nets. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'importance de ces écarts attribuables aux taxes liées au lieu de résidence est fonction de la progressivité des budgets provinciaux. Si le degré de progressivité correspond au cas particulier où les taxes sont proportionnelles au revenu des résidents et aux dépenses dont ils bénéficient sur une base par habitant, le régime de péréquation souhaité conduirait à une péréquation par habitant des recettes fiscales liées au lieu de résidence. Un régime fiscal moins (plus) progressif exigerait une redistribution interprovinciale plus faible (plus forte) par le biais de la péréquation.

L'approche restreinte à l'équité horizontale, celle qui revient à traiter les avantages fiscaux nets résultant des interventions redistributives des provinces comme un revenu imposable par le gouvernement fédéral, n'exigerait par contre aucune péréquation interprovinciale, si ce n'est une péréquation très faible, des écarts par habitant des recettes fiscales liées au lieu de résidence. Le phénomène est dû au fait que les avantages fiscaux nets positifs perçus par les personnes plus pauvres annuleront les avantages fiscaux nets négatifs des personnes plus riches dans chacune des provinces. Le montant total de la péréquation exigée dans cette optique est alors négligeable. À notre avis, la seconde solution serait très difficile à justifier sur le plan de l'éthique. Nous voyons très peu d'arguments de cet ordre (ou d'ordre constitutionnel) permettant de soutenir que les résidents d'une province aient des droits de propriété sur des avantages qui leur sont distribués du seul fait de résider dans une province où le revenu par habitant est supérieur à la moyenne. Il nous faut donc conclure qu'en ce qui concerne les taxes liées au lieu de résidence les considérations relatives à l'équité exigent une pleine péréquation des avantages fiscaux

nets. Comme nous croyons que le degré de progressivité des budgets provinciaux correspond approximativement au cas particulier décrit précédemment (taxes proportionnelles au revenu, dépenses distribuées également entre les individus), il faudrait qu'il y ait pleine péréquation des recettes fiscales liées au lieu de résidence. Du moins pour ce qui a trait à ces recettes, cela correspond à la notion voulant que toutes les provinces aient le même potentiel fiscal leur permettant de fournir des niveaux semblables de services à des taux semblables de taxation.

Nous étudierons maintenant le rôle des taxes liées à la source de revenu en ce qui concerne l'équité verticale et horizontale.

Taxes liées à la source de revenu

Les taxes liées à la source de revenu sont perçues sur le revenu ou sur la richesse, dans une province, quel que soit le lieu de résidence de la personne qui, en dernière instance, en est propriétaire. Cela comprend l'impôt foncier, l'impôt sur le revenu des corporations et la plupart des recettes tirées des richesses naturelles. Si l'on tient compte de ces taxes liées à la source, le revenu réel total d'un résident dans une province donnée se compose de son revenu personnel avant impôts sur le marché au titre du salaire et de la propriété, moins l'impôt provincial perçu sur son revenu, plus les avantages correspondant à sa part des dépenses provinciales financées par le biais des taxes liées au lieu de résidence et des taxes *liées à la source de revenu*. Pour mieux nous concentrer sur les effets des taxes liées à la source sur le revenu réel des particuliers et sur leurs conséquences en ce qui concerne nos objectifs relatifs à l'équité, nous supposerons que les interventions des gouvernements provinciaux sont neutres sur le plan de la distribution en ce qui concerne la fourniture de biens et services financés par les taxes liées au lieu de résidence. Comme nous l'avons vu plus tôt, cela signifie que la péréquation ne peut être justifiée par les taxes liées au lieu de résidence. Le fait d'abandonner cette hypothèse ne modifierait toutefois pas les conclusions auxquelles nous arriverons en ce qui concerne le genre et le montant de la péréquation des taxes liées à la source de revenu. Pour simplifier notre démarche, nous supposerons aussi que les dépenses des gouvernements provinciaux, financées par des taxes liées à la source, seront distribuées sur une base égale par habitant.

Le cas le plus simple des taxes liées à la source est celui des rentes générées par la propriété de ressources naturelles. Si ces dernières sont la propriété de non-résidents, les rentes recueillies représentent une source de revenu supplémentaire pour la province. Si, au contraire, elles appartiennent à des résidents, le revenu des résidents au titre de la propriété et, par conséquent, l'assiette fiscale fédérale seraient diminués du montant des taxes liées à la source recueillies par le gouvernement provincial. Dans les deux cas, les objectifs relatifs à l'équité ne peuvent être atteints, puisque l'assiette fiscale du gouvernement fédéral ne traduit pas adéquatement le revenu réel dont disposent les résidents, revenu qu'ils peuvent eux-mêmes dépenser pour des biens privés ou que les provinces peuvent dépenser en leur nom. Les écarts au niveau des recettes fiscales liées à la source et perçues par les provinces constituent une source de différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets; une certaine forme de péréquation serait encore nécessaire pour corriger la situation.

Comme dans le cas des taxes liées au lieu de résidence, deux méthodes peuvent permettre d'intégrer les sources de revenu réel non prises en compte dans les politiques de redistribution du gouvernement fédéral, chacune correspondant à l'une des deux approches de l'équité horizontale étudiées précédemment.

Aux termes de l'approche globale de l'équité horizontale, il suffirait d'utiliser la péréquation pour éliminer toutes les différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets résultant de l'intervention budgétaire des provinces. Dans ce cas, une pleine péréquation de toutes les différences interprovinciales sur le plan des recettes fiscales par habitant liées à la source serait requise.

Conformément à l'approche restreinte de l'équité horizontale, nous considérons comme point de départ la situation des individus après l'intervention budgétaire des provinces. Dans cette optique, il faudrait ajouter au revenu des résidents de chacune des provinces, ou en soustraire, une somme correspondante au montant que chaque résident a pu tirer, ou perdre, du fait de résider dans une province dont les recettes fiscales liées à la source sont supérieures ou inférieures à la moyenne par habitant et il faudrait taxer cette source de revenu comme toute autre forme de revenu. Cette intervention serait possible par le biais d'un régime interprovincial de péréquation qui égaliserait une somme égale au taux marginal d'impôt fédéral multipliée par les différences du montant par habitant des recettes fiscales liées à la source dans les diverses provinces. Dans le cadre d'un tel régime, seule une partie des écarts interprovinciaux sur le plan des avantages fiscaux nets ferait l'objet d'une péréquation (soit la partie qui serait perçue sous forme de taxes par le gouvernement fédéral).

L'avantage de ce genre de péréquation prescrit par une approche restreinte de l'équité horizontale,

c'est qu'elle correspond à l'idée voulant que les résidents d'une province soient considérés comme les « propriétaires » des rentes sur les ressources. Elle sera donc préférée à un régime de pleine péréquation dans la mesure où l'on considère qu'il s'impose, d'un point de vue éthique ou constitutionnel, d'accorder des droits de propriété sur les recettes fiscales liées à la source de revenu aux résidents de la province qui bénéficient de ces recettes.

Il existe certes d'autres issues entre ces deux solutions extrêmes. On pourrait par exemple décider qu'il est légitime (pour des raisons d'ordre constitutionnel) d'accorder aux résidents des provinces des droits de propriété sur les recettes des gouvernements provinciaux au titre des ressources mais, d'un point de vue éthique, on ne pourrait justifier la reconnaissance de semblables droits de propriété sur d'autres taxes liées à la source (impôt sur le revenu des corporations). Il faudrait alors instituer un régime de péréquation partiel (la proportion étant donnée par les taux marginaux de taxation du gouvernement fédéral) des écarts des recettes par habitant au titre des ressources et une pleine péréquation des recettes provinciales par habitant au titre d'autres taxes liées à la source.

Comme nous le verrons plus loin, cependant, une seule de ces solutions – l'élimination complète des écarts sur le plan des avantages fiscaux nets au titre des activités des provinces – peut permettre d'atteindre l'efficacité économique. Si l'on adopte une approche restreinte aux droits de propriété, il y a conflit entre le montant de péréquation exigé sur les bases de l'équité et sur celui qu'exige l'efficacité économique.

Avant de se pencher sur les considérations relatives à l'efficacité, nous désirons cependant étudier d'autres facteurs qui influent sur le montant et la répartition des avantages fiscaux nets devant être pris en compte dans un régime de péréquation.

Autres facteurs liés au montant et à la répartition interprovinciale des avantages fiscaux nets

Nous désirons relever ici brièvement les effets de certaines considérations à l'égard du système fédéral du Canada non encore abordées dans notre analyse.

Jusqu'à maintenant, nous avons présumé que toutes les recettes fiscales des provinces ont été utilisées pour financer la fourniture de biens et services aux résidents locaux. Il existe au moins deux autres avenues possibles. Premièrement, on peut considérer que certaines dépenses sont utilisées pour fournir une infrastructure sociale ou couvrir d'autres coûts liés à la production à l'intérieur de la province. Dans la mesure où ces dépenses génèrent des profits plus élevés ou d'autres avantages bénéficiant à des non-résidents, elles ne fournissent pas d'avantages fiscaux nets aux résidents de la province et, partant, ne devraient pas faire l'objet d'une péréquation. De plus, si ces dépenses doivent conduire à des salaires plus élevés ou à d'autres formes de revenu personnel pour les résidents de la province, elles se traduiront correctement dans l'assiette fiscale utilisée dans le cadre du système de transfert de taxes du gouvernement fédéral (c'est-à-dire, dans le revenu personnel sur le marché) et ne doivent donc pas faire l'objet d'une péréquation. Deuxièmement, un gouvernement provincial pourrait aussi choisir d'investir une part de ses recettes fiscales (de quelque source que ce soit) dans un fonds d'épargne et utiliser les revenus d'intérêt sur ce fonds pour aider à financer les dépenses courantes. Dans un tel cas, seuls la part des recettes fiscales courantes, les intérêts servant à financer les dépenses courantes et toute utilisation du capital du fonds sont créateurs d'avantages fiscaux nets courants pour les résidents de la province. En conséquence, seul ce montant devrait faire l'objet d'une péréquation. Ainsi, les recettes pétrolières et gazières de l'Alberta qui sont transférées directement dans le Fonds Héritage devraient être soustraites à toute péréquation; par contre les revenus générés par ce fonds et non réinvestis ainsi que l'utilisation du capital devraient faire l'objet d'une péréquation.

Enfin, certaines activités des gouvernements provinciaux ne se traduisent pas dans les recettes provinciales, mais créent néanmoins des avantages fiscaux nets qui devraient faire l'objet d'une péréquation. Prenons pour exemple l'hydro-électricité que les sociétés d'État provinciales vendent à leur résidents à un prix inférieur au prix de revient. Cette méthode de distribution des rentes hydro-électriques créent un revenu réel pour les résidents, tout comme le ferait une diminution des taux d'impôt rendue possible par les profits réalisés sur la vente à plein prix. Comme cette forme de revenu réel ne figure pas dans l'assiette fiscale du système habituel d'imposition et de transfert, elle se compare à un avantage fiscal net résultant de l'intervention budgétaire de la province et les considérations relatives à l'équité exigent que ces rentes soient prises en compte dans tout régime de péréquation. Cette dernière question est devenue particulièrement importante dans les débats actuels au sujet de la nature des accords fiscaux entre le fédéral et les provinces et elle continuera d'alimenter ces débats.

Arguments relatifs à l'efficacité militant en faveur de la péréquation

Dans la mesure où les facteurs de production (c'est-à-dire, les divers types de main-d'œuvre et de

capital) sont mobiles entre les provinces, l'efficacité économique exige que ceux-ci soient répartis de façon que la productivité du dernier migrant (ou de la dernière unité de capital) soit approximativement égale dans la province d'origine et dans la province de destination (abstraction faite des frais de migration). Autrement, la production nationale totale de biens et services pourrait être accrue par de nouvelles réaffectations. En d'autres termes, si le montant supplémentaire de la production induite par un migrant est inférieur dans la province de destination à ce qu'il était dans la province d'origine, la production nationale totale sera inférieure à ce qu'elle aurait été si cette personne ne s'était pas déplacée. Sur le plan de l'efficacité économique à l'échelle nationale, les mouvements migratoires des individus ne sont souhaitables que dans la mesure où ils conduisent à une hausse de la production totale de biens et services. La même chose vaut pour la mobilité du capital.

Pouvons-nous nous attendre à ce que le déplacement libre des facteurs de production entre les provinces, qui est le fruit des forces du marché, permette d'atteindre une telle efficacité dans l'allocation des ressources ? S'il existe des différences (n'ayant pas fait l'objet d'une péréquation) au niveau des avantages fiscaux nets entre les provinces, la réponse est négative. Nous pouvons illustrer ce cas en étudiant une catégorie de main-d'œuvre particulière (définie par son niveau d'instruction, ses compétences, et ainsi de suite)[1]. *Grosso modo*, les travailleurs ayant une série de caractéristiques données se déplaceront d'une province à l'autre s'ils considèrent que cela peut améliorer leur situation. Outre les frais migratoires, les facteurs les plus importants qui sont liés au bien-être économique des travailleurs dans les deux provinces sont leur revenu personnel sur le marché et les avantages nets qu'ils retirent de l'intervention budgétaire des provinces (c'est-à-dire la part de services provinciaux dont ils bénéficient moins les taxes payées). Comme le revenu privé sur la propriété (intérêt, dividendes, gains en capital sur les actions, et ainsi de suite) est généralement indépendant du lieu de résidence d'une personne, nous pouvons conclure que les travailleurs auront tendance à se déplacer d'une province à l'autre dans la mesure où ils prévoient que leur rémunération et les avantages fiscaux nets qu'ils retireront seront supérieurs dans la province de destination à ce qu'ils étaient dans la province d'origine. Il y aura « équilibre migratoire » pour une catégorie donnée de travailleurs uniquement lorsque la somme de ces deux facteurs sera semblable dans toutes les provinces. Il s'ensuit que s'il existe des écarts interprovinciaux sur le plan des avantages fiscaux nets et que si la main-d'œuvre réagit à ces différences dans ses décisions relatives à la migration, les taux de rémunération auront tous tendance à se différencier d'une province à l'autre. Comme les travailleurs sont généralement embauchés et rémunérés en fonction de leur productivité, c'est donc dire que les migrants potentiels auront des productivités différentes dans des provinces différentes. Comme nous l'avons vu, cela signifie que la répartition de ce genre de main-d'œuvre entre les provinces n'est pas efficace.

Quelles mesures budgétaires permettraient de réduire ou d'éliminer ces inefficacités ? La solution réside dans un régime de péréquation qui permettrait d'éliminer tous les écarts interprovinciaux au niveau des avantages fiscaux nets fournis par les budgets provinciaux. Une autre façon d'arriver aux mêmes conclusions, c'est de noter que l'efficacité économique exige que les facteurs de production soient répartis entre les activités (y compris celles des différentes provinces lorsque cela constitue une option) par des signaux liés à leur productivité dans ces divers endroits. Les différences sur le plan des avantages fiscaux nets entre les provinces ont tendance à créer des distorsions dans les signaux émis par le marché en vue d'exercer cette fonction. La seule solution consiste à éliminer la source du problème, c'est-à-dire les différences au niveau des avantages fiscaux nets résultant des interventions budgétaires des provinces. Cela vaut que ces différences résultent de recettes fiscales liées à la source ou liées au lieu de résidence[2].

L'efficacité économique exige donc une pleine péréquation des écarts interprovinciaux au niveau des avantages fiscaux nets résultant des interventions budgétaires des provinces. Si l'on suppose que les budgets provinciaux ont le même degré de progressivité qu'un système qui répartit également les dépenses sur tout les habitants et lève un impôt proportionnel au revenu, cela implique que toutes les différences interprovinciales au niveau des dépenses par habitant fassent l'objet d'une péréquation, quelle que soit la source des recettes fiscales qui finance ces dépenses[3].

Dans la perspective d'un jugement particulier au sujet des droits de propriété sur les sources de recettes fiscales des provinces (c'est-à-dire que personne ne possède de droits inhérents aux avantages fiscaux résultant du fait de résider dans une province ayant un potentiel fiscal supérieur à la moyenne), le même régime de péréquation s'impose selon les principes d'équité. Bien que cette approche nous semble très valable, nous reconnaissons aussi les pouvoirs constitutionnels sur les ressources naturelles accordés aux provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. On peut considérer que ces pouvoirs confèrent certains droits de

propriété aux résidents d'une province sur les ressources naturelles de cette province. Comme nous l'avons vu, cela signifie que, sur des bases d'équité, les dépenses provinciales financées par les recettes tirées des ressources naturelles devraient être traitées différemment dans le cadre d'un régime de péréquation; seule une partie de ces recettes devrait faire l'objet d'une péréquation, la proportion étant donnée par le taux marginal d'imposition du gouvernement fédéral.

Il nous faut donc conclure qu'il peut exister un conflit entre les critères de l'équité et de l'efficacité économique dans l'établissement d'un régime de péréquation interprovinciale. Les considérations relatives à l'équité peuvent exiger un plus faible degré de redistribution interprovinciale des recettes tirées des ressources que ne le font les principes de l'efficacité économique. Du point de vue de l'efficacité, le coût relatif à l'établissement d'un régime de péréquation équitable sur les bases que nous venons de décrire correspond au coût de déléguer aux gouvernements provinciaux le pouvoir de gérer les ressources.

Afin de mieux comprendre les conséquences de cette analyse, nous réservons la prochaine section à l'évaluation de certains aspects importants du régime actuel de péréquation au Canada et à d'autres approches de la péréquation.

Une évaluation de la péréquation au Canada

Le régime actuel

La formule de péréquation actuellement utilisée (et devant être renégociée en 1982) englobe pratiquement toutes les sources de revenu dont disposent les provinces[4]. À l'exception des recettes tirées des ressources, la formule ramène au niveau de la moyenne nationale les provinces qui recevraient moins que la moyenne nationale en recettes provinciales par habitant si elles appliquaient les taux nationaux moyens d'imposition à leurs propres assiettes fiscales. Les recettes tirées des ressources font l'objet d'une péréquation qui n'équivaut qu'à la moitié de la moyenne nationale et elles sont assujetties à une limite supérieure qui équivaut au tiers des paiements de péréquation totaux. De plus, l'Ontario est explicitement exclue comme bénéficiaire de paiements de péréquation. Il convient aussi de souligner qu'il existe d'autres politiques et transferts qui comportent une composante implicite de péréquation et qui devraient être pris en compte dans toute évaluation générale du système. Comme nous l'avons mentionné précédemment, cela pose des problèmes relatifs à une situation de deuxième ordre, problèmes dont nous ne tenons pas compte ici.

Si nous comparons ce système au système idéal qui découle de l'hypothèse visant une équité horizontale globale et une redistribution provinciale du type particulier envisagé au chapitre 5, nous observons plusieurs différences. Premièrement, la formule de péréquation porte sur le potentiel fiscal et non sur les recettes réelles. Nous avons déjà justifié ce choix. Tout système de péréquation portant sur les recettes réelles auraient d'importants effets de dissuasion. Les provinces hésiteraient à percevoir des recettes fiscales suffisantes si ces recettes leur étaient garanties par le biais d'un régime de péréquation. Aucun système efficace ne peut dépendre aussi directement de l'effort fiscal et c'est pourquoi la formule actuelle semble être un compromis raisonnable.

La seconde différence, c'est que le régime idéal n'exigerait aucune contribution nette de la part du gouvernement fédéral puisque les provinces les plus avantagées devraient contribuer au régime d'un montant égal aux paiements de péréquation auxquels auraient droit les provinces pauvres. Dans le système actuel, seules les provinces les plus pauvres peuvent bénéficier des paiements, ces derniers étant financés à partir des recettes fiscales fédérales. L'un des aspects négatifs de ce système est le fait qu'une bonne partie des fonds servant à financer la péréquation provient de taxes versées par les résidents des provinces pauvres elles-mêmes. C'est particulièrement le cas lorsque les paiements de péréquation sont faits en fonction des sources de revenu auxquelles le gouvernement fédéral n'a aucun accès, notamment les redevances sur les ressources naturelles. Un tel système se justifie difficilement sur des bases économiques.

Une autre différence importante est liée au traitement des recettes sur les ressources dont la moitié seulement fait l'objet d'une péréquation. Deux raisons peuvent permettre de justifier ce traitement, l'une étant tout simplement commode, alors que l'autre est beaucoup plus importante. En ce qui concerne la première, on peut considérer que cette souplesse à l'égard des recettes au titre des ressources est une compensation au fait qu'une certaine péréquation implicite s'effectue déjà par le biais du contrôle des prix du pétrole et du gaz naturel au Canada. De façon plus subtile, on pourrait aussi justifier cette situation par le fait que les rentes implicites sur l'hydro-électricité, particulièrement en Ontario et au Québec, ne se traduisent aucunement dans la formule de péréquation. Ce sujet sera étudié plus en profondeur dans la section suivante.

Enfin, la véritable raison qui justifie ce traitement plus souple des recettes sur les ressources a trait au

concept de l'équité utilisé. Outre le traitement des recettes sur les ressources, la formule de péréquation elle-même s'inscrit dans l'optique globale de l'équité (qui confère aux provinces des droits de propriété minimaux). Cependant, en ce qui concerne les ressources, les motifs éthiques justifiant une approche globale de l'équité horizontale peuvent être atténués par le droit aux recettes sur les ressources, droits conférés aux provinces par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. On pourrait donc être justifié d'adopter cette approche globale de l'équité pour l'ensemble des sources de revenu des provinces autres que les richesses naturelles et l'approche restreinte (qui confère aux provinces un droit de propriété sur les recettes au titre des ressources) pour les recettes sur les ressources elles-mêmes. Ainsi, les recettes sur les ressources naturelles feraient l'objet d'une péréquation beaucoup moins forte que ne le feraient les autres sources de revenu.

Tout cela est évidemment fondé sur l'hypothèse voulant que les budgets des gouvernements provinciaux aient les effets de redistribution postulés et que l'incidence des taxes et des dépenses soit celle qui a été exposée. Pour le moment, nous ne disposons d'aucune donnée empirique permettant de confirmer une telle hypothèse. Nous devons donc nécessairement nous fonder sur notre jugement et, à notre avis, les hypothèses posées sont raisonnables.

Le dernier problème d'importance mentionné plus haut est l'exclusion arbitraire et délibérée de l'Ontario. Dans l'esprit du système actuel de péréquation des recettes sur les ressources, cette exclusion signifie que toute hausse du prix intérieur du pétrole et du gaz induit un important transfert net de la part de l'Ontario à l'intention des provinces bénéficiaires. Aucun argument relatif à l'équité, ou à l'efficacité, ne permet de justifier un tel état de fait[5].

Quelques remarques sur d'autres conceptions de la péréquation

Nous terminons le présent chapitre en utilisant notre cadre d'analyse pour évaluer d'autres approches courantes de la péréquation et des propositions de changement au régime actuel. Dans une certaine mesure, nous reprendrons des points mentionnés précédemment; il nous paraît cependant utile de souligner les similitudes et les différences relevées entre notre analyse et celles d'autres personnes.

La péréquation devrait être remplacée par un impôt sur le revenu négatif[6] — Dans cette optique, la péréquation est une façon de redistribuer le revenu des riches aux pauvres. Elle ne constitue pas un instrument très efficace à cette fin puisqu'elle redistribue le revenu entre les gouvernements et non entre les individus et qu'elle n'oblige pas les gouvernements provinciaux à se comporter de façon à « améliorer » la répartition des revenus. En fait, il n'est pas impossible qu'un régime de paiements de péréquation ait pour effet, en dernière analyse, de redistribuer le revenu des personnes pauvres de l'Ontario aux personnes riches de Terre-Neuve.

Notre propre analyse révèle que la péréquation est un complément nécessaire à tout programme de redistribution fondé principalement sur les revenus sur le marché. À moins qu'un programme d'impôt sur le revenu négatif, ou autre programme du genre, n'exerce une certaine discrimination entre les individus des diverses provinces en se basant sur les différences au niveau des avantages fiscaux nets résultant des budgets provinciaux, il est impossible d'atteindre l'équité horizontale et verticale. Le régime de péréquation peut justement permettre d'atteindre un tel objectif.

Un régime de péréquation devrait tenir compte des différences interprovinciales sur le plan des « besoins » ou du coût des services publics[7] — Deux provinces peuvent fort bien avoir le même potentiel fiscal mais, s'il en coûte 50 % de plus pour fournir certains services (pour construire des autoroutes, par exemple) dans une province, il faudrait prévoir certains paiements de péréquation de la province où les coûts sont les plus faibles à l'intention de celle où les coûts sont plus élevés. Une raison importante susceptible d'expliquer ces différences sur le plan des coûts réside dans les écarts au niveau de la population des diverses provinces canadiennes (l'Île-du-Prince-Édouard et l'Ontario, par exemple). Comme nombre de services provinciaux affichent des coûts fixes considérables, les provinces plus peuplées peuvent fournir ces services à un coût inférieur par habitant.

Pour tenir compte de ce phénomène, il faudrait modifier nos équations représentant le revenu réel. En particulier, il y aurait lieu d'introduire un ajustement reflétant la taille de la population (ou de toute autre source d'écart au niveau des coûts) à notre indice précédent des avantages fiscaux nets, indice qui était évalué en fonction des recettes fiscales par habitant. Sur le plan de l'équité, il est évident que cette modification justifierait le fondement de la péréquation sur les différences interprovinciales tant sur le plan des coûts que sur celui des revenus. Cependant, les conséquences de cet argument au niveau de l'efficacité ne sont pas aussi évidentes. Si les services provinciaux sont plus coûteux dans une province que dans une autre, l'efficacité générale exigerait que ces coûts soient pris en compte dans les décisions relatives à la migration. Les écarts des coûts doivent

nécessairement être fondés sur la taille de la population pour éventuellement fournir certains arguments relatifs à l'efficacité à l'appui de la péréquation. Cette justification réside dans les effets externes qui résulteraient des migrations; la migration confère des avantages externes aux provinces bénéficiaires et les coûts correspondants sont affectés à la province « donneuse »[8]. L'importance et le sens des transferts exigés sont fonction de la taille relative de ces deux effets externes et peuvent être extrêmement différents de ce qui pourrait s'imposer sur des bases d'équité.

Un autre problème lié à l'ajustement aux besoins ou aux différences sur le plan des coûts des services est lié aux difficultés pratiques qu'entraînerait le calcul de ces différences de façon acceptable pour les parties en cause.

Les ressources non renouvelables devraient être traitées différemment des ressources renouvelables — Pourquoi les résidents de l'Alberta devraient-ils fournir des transferts aux résidents d'autres provinces sur la base des recettes au titre des ressources pétrolières et gazières dont l'offre est limitée et qui seront bientôt épuisées ? La raison est très simple. La péréquation est fondée sur les différences interprovinciales actuelles sur le plan des avantages fiscaux nets. Si l'Alberta devait perdre ces sources d'avantages fiscaux excessifs et que celles-ci ne soient pas remplacées par d'autres sources, ses résidents pourraient fort bien devenir des bénéficiaires nets des paiements de péréquation. De même, comme nous l'avons mentionné précédemment, le fait qu'une province comme l'Ontario ait traditionnellement été considérée comme une province « nantie » dans le cadre de la formule de péréquation ne justifie pas que l'on décide arbitrairement de modifier la formule de façon à exclure l'Ontario lorsque sa position financière relative commence à se détériorer. Les positions financières relatives des diverses provinces peuvent se modifier avec le temps et les paiements de péréquation devraient être ajustés de façon à tenir compte de tels changements. Si Terre-Neuve devait continuer à enregistrer des succès sur le plan de la production pétrolière et gazière, elle pourrait fort bien devenir une province « nantie ». Il est évident que si une province choisit de transférer certains de ces avantages fiscaux provenant d'une ressource non renouvelable (le Fonds Héritage de l'Alberta, par exemple), cette intervention devrait se traduire dans le régime de péréquation; les recettes au titre des ressources devraient être prises en compte au moment où elles sont utilisées plutôt qu'au moment où elles sont perçues.

Les recettes au titre des ressources devraient faire l'objet d'une péréquation par le biais d'une subvention sur le prix des ressources achetées par les consommateurs canadiens — Au cours de la majeure partie des années 70, les prix du pétrole et du gaz au Canada ont été fixés à des niveaux considérablement inférieurs aux prix mondiaux. Une des premières conséquences de cette politique a été que les recettes de la province de l'Alberta au titre du pétrole et du gaz ont été largement inférieures à ce qu'elles auraient été en l'absence de cette réglementation; deuxièmement, les consommateurs de pétrole et de gaz de l'ensemble du Canada ont « bénéficié » de ces prix plus faibles. En ce sens, on soutient alors que l'Alberta a déjà contribué largement à la péréquation des recettes pétrolières et gazières et que, en conséquence, les recettes au titre de ces ressources devraient être exclues du régime de péréquation.

Cette proposition est inacceptable et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, quel que soit le prix intérieur du pétrole et du gaz, les résidents des provinces productrices bénéficieront presque certainement de certains avantages fiscaux nets auxquels n'ont pas accès les résidents d'autres provinces. Comme l'a montré notre analyse, cela génère des arguments relatifs à l'efficacité et à l'équité militant en faveur de la péréquation. Toute subvention au prix du pétrole et du gaz peut réduire l'importance potentielle de ces effets, mais elle est peut être susceptible de les éliminer entièrement. De plus, une subvention ne crée pas une série compensatoire d'avantages fiscaux nets dans d'autres provinces, avantages qui pourraient éliminer la nécessité de la péréquation; les prix subventionnés du pétrole et du gaz sont offerts à tous les Canadiens, quel que soit l'endroit où ils habitent.

Bien que les prix « subventionnés » du gaz et du pétrole puissent réduire les différences interprovinciales sur le plan des avantages fiscaux nets et que, en ce sens, ils puissent constituer un substitut partiel aux paiements de péréquation au titre des recettes pétrolières et gazières, ce n'est pas là l'instrument parfait pour arriver à nos fins. Le Canada paie un prix très élevé pour différer un ajustement aux prix mondiaux du gaz et du pétrole. Dans la mesure où les effets différentiels possibles des prix plus élevés sur les gouvernements des provinces justifient de tels délais, la nécessité de réformer le régime de péréquation pour tenir compte des recettes au titre des ressources s'impose de plus en plus[9]. Les avantages associés à l'adoption des prix mondiaux du pétrole et du gaz, une fois établi un régime de péréquation équitable, pourraient être extrêmement importants.

Un indicateur macro-économique général devrait constituer la base des transferts de péréquation — Dans cette optique, la péréquation n'est qu'un instrument permettant de transférer de l'argent des

provinces à revenu élevé aux provinces à faible revenu; cette analyse est fondée sur l'hypothèse voulant que la péréquation soit un instrument permettant de compenser les inégalités du processus de développement économique régional. Dans ce sens, il conviendrait donc de fonder les paiements de péréquation, c'est-à-dire leur importance et leur distribution, sur un indicateur macro-économique simple comme le revenu par habitant[10]. À notre avis, une telle procédure n'est aucunement justifiée. Les arguments relatifs à l'efficacité et à l'équité que nous avons élaborés en faveur de la péréquation sont fondés sur les écarts interprovinciaux au niveau des avantages fiscaux nets résultant des interventions budgétaires des provinces. Il est très peu probable qu'une série de transferts de péréquation fondés sur quelque indicateur macro-économique que ce soit puisse avoir le même effet que les transferts qui seraient fondés sur les écarts interprovinciaux au niveau des avantages fiscaux nets. Cela vaut plus particulièrement dans le cas des avantages provenant de recettes au titre des ressources naturelles. Le seul avantage d'une approche fondée sur un indicateur macro-économique pourrait être sa simplicité apparente. Cependant, comme le régime de péréquation actuel, fondé sur des mesures complexes de 29 sources de potentiel fiscal dans chacune des provinces, s'est révélé relativement simple et peu coûteux, cet argument ne nous paraît pas valable.

La péréquation devrait servir à compenser les effets de la politique tarifaire et d'autres politiques nationales — La politique des tarifs et d'autres aspects des politiques nationales du Canada ont des effets considérables sur le plan régional. On a notamment considéré que le centre industriel du pays a bénéficié d'importants avantages au détriment de la plupart des autres parties du pays (principalement des régions dont l'économie est fondée sur les ressources). Ces effets résultent des modalités différentes de spécialisation de la production dans l'ensemble du pays. Certains soutiennent qu'un régime de transferts de péréquation des provinces ayant bénéficié des politiques nationales à celles qui ont subi les désavantages de telles politiques serait justifié, sur des bases d'équité et d'efficacité, en vue de compenser ces effets négatifs.

Dans la perspective de notre propre analyse, cette position semble plutôt faible. Premièrement, les effets des politiques nationales sur les revenus réels se traduisent dans les salaires, les profits et dans d'autres formes de revenu sur le marché. Par conséquent, toute incidence indésirable sur le plan de la redistribution peut être corrigée par le biais du système traditionnel de transferts et de taxation. Le principe de l'équité ne permet pas de justifier spécialement un tel régime de péréquation destiné à compenser les effets des politiques nationales. En deuxième lieu, les arguments relatifs à l'efficacité ne militent pas davantage en faveur d'une telle péréquation. Considérons le cas extrême où une politique nationale est dirigée vers un seul secteur industriel situé dans une même province. Dans un tel cas, on invoque que le transfert de revenu de cette province à d'autres provinces diminuerait la demande pour la production de cette première province et, par conséquent, atténuerait les effets d'inefficacité qu'a ce tarif sur la production. Rien ne permet, cependant, de penser que c'est là ce qui se produirait. Si le produit protégé par un tarif était échangé au niveau interprovincial (ce qui serait sans doute le cas dans de telles circonstances) et si la propension marginale à consommer ce bien était la même dans toutes les provinces, le transfert n'aurait aucun effet sur la demande intérieure totale pour le produit protégé. Et même si le transfert avait un effet sur la demande intérieure totale, rien ne permet de penser que la demande mondiale totale serait touchée. Enfin, même si le transfert avait des effets bénéfiques en ce qui concerne le coût du tarif en termes d'inefficacité dans l'industrie protégée, ce transfert introduirait sans doute simultanément d'autres distorsions dans la distribution interprovinciale de la production d'autres marchandises, sans avoir d'impact sur le coût à la consommation. Nous concluons donc que la péréquation n'est, au mieux, qu'un piètre instrument pour compenser les effets d'un tarif ou d'autres politiques nationales sur le plan de l'équité ou de l'efficacité; de façon plus réaliste, une telle utilisation de la péréquation nuirait sans doute davantage à l'atteinte des objectifs visés.

Les recettes au titre des ressources devraient faire l'objet d'une péréquation par le biais d'un nouveau volet du régime[11] — Il existe plusieurs variantes de cette proposition relative à la péréquation, mais la plupart sont fondées sur deux observations générales. La première, c'est que les recettes au titre des ressources sont quantitativement, ou qualitativement, différentes d'autres sources de revenu et que, en conséquence, elles méritent un traitement « spécial ». Nous sommes en partie d'accord avec cette affirmation. Comme nous l'avons mentionné précédemment, il existe une interprétation de l'équité horizontale qui est sans doute compatible avec les interprétations de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, interprétations selon lesquelles les droits aux recettes sur les ressources perçues par les gouvernements provinciaux « appartiennent » aux résidents de la province en question. Dans cette optique, l'équité exige que les écarts interprovinciaux au niveau des avantages fiscaux nets résultant des recettes au titre des

ressources ne soient que partiellement éliminés par le biais de la péréquation. Par contre, la définition de l'équité horizontale qui, à notre avis, est la plus raisonnable sur le plan des avantages fiscaux nets perçus sur toutes les autres sources de revenu exige une pleine péréquation à ce titre. Cela signifierait donc que les recettes au titre des ressources seraient traitées différemment pour atteindre les objectifs de l'équité. Par contre, l'atteinte des objectifs relatifs à l'efficacité supposerait une pleine péréquation des avantages fiscaux nets provenant de *toutes* les sources de revenu. Tout compromis entre les impératifs de l'équité et ceux de l'efficacité exigerait cependant un traitement différent des recettes au titre des ressources. La prochaine étape de l'analyse, voulant que les recettes au titre des ressources fassent l'objet d'une péréquation distincte, administrée par les provinces, ne découle pas directement de ces observations. Bien qu'un tel régime distinct puisse être acceptable, nous voulons exprimer des réserves importantes au sujet de la stabilité à long terme d'une entente selon laquelle les provinces riches en ressources accepteraient de transférer volontairement des parts importantes de leurs recettes à ce titre à d'autres provinces.

La seconde approche qui met de l'avant l'idée d'un tel régime de péréquation en deux volets, c'est que le gouvernement fédéral ne peut pas, ou du moins ne devrait pas, effectuer une péréquation sur des sources de revenu auxquelles il n'a pas accès. En ce qui concerne le Canada à l'heure actuelle, c'est là une préoccupation importante puisque des recettes pétrolières et gazières considérables sont perçues par une province peu peuplée. Pour que le gouvernement fédéral puisse financer les transferts nécessaires pour assurer une péréquation nette, sans toutefois avoir un accès direct aux recettes pétrolières et gazières, il devrait imposer des taux de taxation extrêmement élevés sur ses sources traditionnelles de revenu. En effet, il semble très concevable que si les prix intérieurs du pétrole et du gaz avaient été alignés sur les prix mondiaux, les taux d'impôt sur le revenu du gouverment fédéral auraient sans doute dû dépasser 100 % ! Comme il est peu probable qu'un régime de péréquation interprovincial soit mis sur pied, nous devons conclure que, dans de telles circonstances, il faut que le gouvernement fédéral ait accès aux recettes pétrolières et gazières. Cela ne nous semble pas être une solution non réaliste, car le gouvernement fédéral perçoit déjà des recettes considérables au titre du pétrole et du gaz. Les ententes sur l'énergie qui ont été récemment conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces peuvent être considérées en partie comme un moyen de financer des paiements de péréquation[12].

Bien que nous n'ayons aucune objection à ce que le gouvernement fédéral institue deux régimes de péréquation distincts pour accorder une attention particulière aux recettes au titre des ressources naturelles, notre analyse ne nous amène pas à conclure qu'un traitement spécial ou distinct s'impose.

Les propositions contenues dans le Budget fédéral de novembre 1981 — Dans son Budget de novembre 1981, le gouvernement fédéral a proposé d'importantes modifications au régime de péréquation actuel. Ces modifications entreraient en vigueur lors du renouvellement des accords en 1982 et se rapporteraient principalement aux trois points suivants :

(1) La formule de péréquation serait élargie de façon à inclure les taxes foncières municipales. Cela implique pour ainsi dire que toutes les sources de recettes fiscales provinciales et municipales feraient l'objet d'une péréquation.

(2) Le traitement préférentiel des recettes tirées des ressources serait aboli, si bien que toutes ces recettes entreraient dans la formule de péréquation. La formule *en tant que telle* ne comporterait donc aucun élément discriminatoire en faveur des recettes tirées des ressources naturelles.

(3) La formule de péréquation, au lieu d'être basée sur la moyenne nationale des recettes fiscales, serait basée sur le potentiel fiscal de l'Ontario. En d'autres termes, une province défavorisée aurait droit à des paiements de péréquation d'une valeur égale à la différence entre le montant obtenu en appliquant le taux d'imposition national moyen à l'assiette fiscale par habitant de l'Ontario et le montant obtenu en appliquant ce même taux d'imposition à l'assiette fiscale par habitant de la province en question.

Les conséquences de tels changements sont plutôt saisissantes. En elle-même, l'inclusion des recettes fiscales municipales et de toutes les recettes tirées des ressources semble élargir considérablement la portée du régime de péréquation, puisqu'elle implique l'inclusion de toutes les sources de recettes fiscales. Aucune raison majeure ne justifie l'exclusion des taxes foncières municipales. Pour ce qui est des recettes au titre des ressources, leur totale inclusion peut se justifier tant sur des bases d'efficacité que selon une optique globale de l'équité. On pourrait sûrement prétendre que leur inclusion totale va à l'encontre de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et que par conséquent il faudrait leur réserver un traitement spécial. Il n'est pas évident que la méthode actuelle de traitement de ces ressources soit la plus appropriée selon une optique restreinte de l'équité horizontale.

L'utilisation d'une norme ontarienne a des conséquences encore plus saisissantes. Tout d'abord, cela implique que cette province ne peut devenir bénéficiaire de paiements de péréquation. Une telle exclusion est complètement arbitraire et va à l'encontre des buts d'efficacité et d'équité qu'un régime de péréquation est censé viser. Comme nous l'avons soutenu au cours de cette analyse, la péréquation doit s'effectuer en fonction de moyennes nationales. De plus, l'utilisation d'une norme ontarienne élimine toute péréquation des recettes que les provinces riches perçoivent sur le pétrole et le gaz. Il en est ainsi parce que nous ne sommes pas en présence d'un régime net et parce que l'assiette fiscale de l'Ontario ne comprend aucune recette au titre du pétrole et du gaz. Par contre, les provinces pauvres qui tirent des revenus de ces sources verront ces revenus faire l'objet d'une pleine péréquation! Cela nous semble tout à fait pervers. Enfin, comme l'a fait remarquer le gouvernement du Québec, tout déplacement d'entreprises des provinces pauvres à l'Ontario pourrait engendrer des avantages pour la province qu'on quitte.

On peut présumer que le choix d'une norme ontarienne et l'exclusion implicite pour les provinces de l'ouest des recettes provenant du pétrole et du gaz ont été motivés par les problèmes qui ont surgi par le passé quant au financement de la péréquation. Bien que le fait d'opérer un régime brut basé sur les moyennes nationales ait constitué un problème majeur dans le passé, les difficultés de financement ont été en majeure partie surmontées avec la signature par le gouvernement fédéral et les provinces productrices des accords sur le partage des recettes tirées du pétrole et du gaz. Comme nous l'avons déjà fait remarquer (voir Boadway et Flatters, 1982), on peut considérer que ces accords règlent en partie les problèmes de financement de la péréquation. D'un point de vue économique, il ne semble pas y avoir de raisons sérieuses de soustraire à la péréquation les recettes tirées du pétrole et du gaz.

Notes

Chapitre 1

1 Voir, par exemple, l'analyse de Fowler (1981), p. 101.

2 Le Québec n'a jamais été partie aux accords sur la location des domaines fiscaux, mais il a néanmoins bénéficié d'un abattement à partir de 1952. Pour une description complète des accords antérieurs, voir Moore, Perry et Beach (1966).

3 Le Québec ne participe pas aux accords de perception fiscale; l'Ontario et l'Alberta perçoivent elles-mêmes l'impôt sur le revenu des corporations mais permettent au gouvernement fédéral de percevoir en leur nom l'impôt sur le revenu des particuliers.

4 Lors de la conclusion des accords de 1972 à 1977, on a commencé à traiter les revenus provenant du pétrole et du gaz naturel différemment en raison de la hausse rapide des prix mondiaux. Dès 1975, la péréquation complète ne s'appliquait qu'à concurrence du niveau de recettes atteint pour ces sources en 1973-1974. Pour ce qui est de l'excédent de revenus, seuls le tiers faisait l'objet de péréquation.

5 Par exemple, voir Oates (1972), Musgrave et Musgrave (1976), Boadway (1979, 1981), Atkinson et Stiglitz (1980) et Breton et Scott (1978).

6 Voir aussi l'analyse portant sur les subventions aux études supérieures dans Trudeau (1968).

7 Ce ne sera pas toujours le cas puisqu'il peut être plus efficace de confier certaines attributions du gouvernement fédéral à des ordres de gouvernement inférieurs. Le problème de répartition que pose le partage des recettes fiscales dans la fédération se rattache au degré de décentralisation qui serait efficace sur le plan économique. Voir une analyse de cette question dans Oates (1972), Breton et Scott (1972), Boadway et Norrie (1980), Usher (1980) et West et Winer (1980).

8 À cela s'ajoute l'inefficacité du partage des revenus des ressources en fonction de la province de résidence, aspect d'importance capitale au Canada. Les études récentes sur ce sujet sont celles de Flatters et Purvis (1980), Helliwell (1980) et Courchene et Melvin (1980).

9 Un phénomène semblable a été étudié dans un document inédit de Vardy (1972). Ce modèle a été raffiné par la suite; voir Stiglitz (1977), Hartwick (1980), Starrett (1980) et Lange (en cours de rédaction). Pour une analyse technique de ces documents, voir Boadway et Flatters (1981).

10 Ce phénomène est démontré dans Boadway et Flatters (1981).

11 Nous avons trouvé une exception, la thèse de doctorat rédigée par Douglas Patriquin et présentée à la London School of Economics.

12 Pour une analyse des subventions visant le financement des programmes établis, voir Courchene (1979), Carter (1977) et Boadway (1980).

13 Musgrave (1961) fournit une classification des divers types de formule fondée sur ces critères.

14 On peut obtenir une énumération des divers types de subvention du gouvernement fédéral aux provinces au Bureau des relations fédérales-provinciales (1977).

Chapitre 2

1 Pour une défense soutenue de ces procédures, voir Harberger (1971). Bien que cette convention soit adoptée dans pratiquement toutes les analyses de l'efficacité économique (c'est là la base de l'analyse coûts-avantages), cette approche fait toujours l'objet de débats dans la littérature économique; certains considèrent qu'il est illégitime de se soustraire ainsi aux questions relatives à l'équité. Voir, par exemple, l'analyse présentée par Boadway (1974).

2 Pour une analyse générale des conséquences d'une comparaison des niveaux de bien-être et des variations du niveau de bien-être, voir Sen (1977).

3 Ces lacunes sont étudiées en profondeur dans Feldstein (1976) et Musgrave (1976).

4 Les gouvernements ne réussissent pas toujours à redistribuer le revenu des personnes à revenu élevé aux personnes à faible revenu. Les résultats de la progressivité du régime d'impôt sur le revenu peuvent être annulés par la régressivité d'autres formes de taxes et de dépenses; voir Gillespie (1980). Il n'en demeure pas moins que les déclarations publiques à l'égard de la redistribution et surtout à l'égard des objectifs de redistribution de la péréquation nous permettent d'affirmer qu'il s'agit là d'un objectif largement accepté par l'ensemble de la société.

5 Comme les municipalités ont été créées par les provinces, nous considérons que leurs taxes font partie des taxes provinciales et qu'elles pourraient donc être soumises à la péréquation si une telle mesure était souhaitable. Nous négligeons les différences intraprovinciales sur le plan de l'impôt foncier bien que, en

principe, nous pourrions modifier notre analyse pour les intégrer.

6 Nous supposons que les provinces *A* et *B* comptent un nombre égal de résidents. Soulignons aussi que l'on pourrait obtenir un résultat équivalent par le biais de transferts interindividuels : le gouvernement fédéral prendrait 1 000 $ de chaque personne en *A* et transférerait cette somme à chaque personne en *B*. Les objectifs du régime de péréquation du gouvernement fédéral pourront toujours être atteints soit par le biais de transferts intergouvernementaux, soit par le biais de transferts interpersonnels fondés sur la province de résidence. Dans les prochains chapitres, nous verrons pourquoi il peut être préférable d'utiliser les transferts intergouvernementaux plutôt que les transferts interpersonnels par le biais du régime fiscal.

7 Musgrave (1961) présente une étude de différents régimes de transferts intergouvernementaux comportant divers niveaux d'effort fiscal, de potentiel fiscal et d'autres caractéristiques.

8 Nous utilisons l'expression « quasi privé » à dessein : même si les biens et services fournis par les gouvernements provinciaux sont de nature plutôt privée que publique, ils sont fournis par le gouvernement qui ne produit pas nécessairement un volume identique à celui que l'on aurait acheté sur des marchés privés décentralisés.

9 Ceci correspond à ce que Buchanan (1950) a appelé la différence au niveau du résidu fiscal.

10 Voir, par exemple, Flatters et Purvis (1980), Helliwell (1980) ou Courchene et Melvin (1980).

11 Par exemple, Helliwell (1980) a estimé que la valeur actuelle des rentes perçues sur les ressources pour les résidents de l'Alberta s'élevait à 81 000 $ par habitant.

Chapitre 3

1 Il s'agit là d'une légère simplification de la réalité, car le principal impôt sur le capital, à savoir l'impôt sur le revenu des corporations, est prélevé uniquement sur le capital dans le secteur des sociétés. On peut considérer que l'impôt sur le capital et l'impôt foncier comprennent la taxe sur la propriété.

2 Certaines observations empiriques nous permettent d'affirmer que les dépenses publiques locales sont de nature privée. Voir Borcherding et Deacon (1972) ainsi que Bergstrom et Goodman (1973). Il convient de souligner que les activités des gouvernements locaux (les municipalités) sont comprises dans l'intervention des gouvernements des provinces pour les fins de notre analyse. En conséquence, un régime de péréquation devrait, le cas échéant, inclure les taxes municipales. Il faut évidemment souligner le problème supplémentaire lié au fait que les services et les taux d'imposition des municipalités ne soient pas les mêmes à l'intérieur d'une même province. Nous ne tenons pas compte de ce problème pour le moment. Considérons plutôt que notre analyse s'applique au gouvernement municipal moyen d'une province donnée.

3 N'oublions pas l'hypothèse voulant que les budgets provinciaux soient neutres sur le plan de la distribution. Cette conclusion particulière ne sera pas toujours vraie lorsque nous permettrons aux provinces d'adopter un budget non neutre (voir le chapitre 5).

4 L'offre des facteurs peut varier à l'intérieur des diverses provinces, de sorte qu'il peut être préférable que les revenus des facteurs ne fassent pas l'objet d'une pleine péréquation et ce, pour des raisons d'efficacité. Il convient de noter que, pour le moment, nous négligeons les inefficacités résultant des différences dans les taux d'imposition que les provinces appliquent au capital; cela peut entraîner une répartition inefficace du capital entre les diverses provinces. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

5 Soulignons que ce problème se présenterait indépendamment du fait que les paiements de péréquation soient destinés aux provinces ou aux particuliers.

6 Nous verrons dans les chapitres ultérieurs que la série d'assiettes fiscales devant être prise en compte dans un programme de péréquation dépend largement des hypothèses posées au sujet de l'incidence des dépenses et des taxes gouvernementales.

7 Nous supposons implicitement que le migrant marginal est un citoyen représentatif de l'ensemble. Il serait peut-être préférable de considérer que toutes les personnes faisant partie de cette économie sont identiques.

Chapitre 4

1 Copithorne (1979) a soutenu que les résultats relatifs à l'égalisation des prix des facteurs devraient valoir pour les diverses régions canadiennes, même s'il existe des ressources naturelles propres à des secteurs d'activité donnés.

2 Harberger (1962) a soutenu que les taxes sur le capital sont assumées principalement par le capital et Brittain (1972) a soutenu le même argument à l'égard des taxes sur le travail. Pour une analyse générale de l'incidence de la fiscalité, voir Mieszkowski (1969).

3 Il convient d'ailleurs de souligner que les principes s'appliquant aux paiements de péréquation interprovinciaux s'appliquent aussi à la péréquation des recettes fiscales municipales à l'intérieur d'une province donnée. L'analyse de l'impôt foncier présentée ci-après convient d'ailleurs très bien à ce cas.

4 Une perte associée à ces taxes indirectes diminue les revenus réels plus que ne l'indique l'ensemble des recettes fiscales. Nous avons négligé cette source de variation des revenus réels. Outre le fait que cette source de changement soit difficile à évaluer avec précision, elle n'est sans doute pas extrêmement importante.

5 C'est sans doute là l'opinion de la plupart des auteurs qui tentent d'évaluer l'incidence des taxes. Voir par exemple Gillespie (1967) et Maslove (1973).

6 Il convient de souligner que si la province doit aussi s'assurer de taux de rendement fixes sur son capital, l'impôt foncier sera assumé, en dernière analyse, par

d'autres facteurs de production. Cela n'infirme en rien la logique de nos arguments. De nouveau, il convient de souligner l'existence de pertes associées à ces taxes. Pour des raisons évidentes, elles seraient difficiles à intégrer dans un régime de péréquation.

7 Lawrence Copithorne (1979) a soutenu que c'est ce qui se produisait dans l'industrie forestière en Colombie-Britannique.

8 Voir Boadway et Flatters (1981) pour une analyse de ce cas.

CHAPITRE 5

1 Réécrivons l'équation 5.1 de la façon suivante :

$$Y_a^i = PI_a^i - t_{ya}^i (PI_a^i) + \alpha_a^i t_y^a (PI_a^j) + \alpha_a^i (r_K^a K_a + r_N^a N_a).$$

où PI_a^i est le revenu personnel de l'individu *i* et $\sum PI_a^j$ est le revenu personnel total pour l'ensemble de la province. L'équation 5.2 sera alors vraie si, et seulement si,

$$\frac{t_{ya}^i (PI_a^i)}{t_y^a (\sum PI_a^j)} = \alpha_a^i.$$

2 Ainsi, il est facile de voir que si les provinces n'utilisaient pas leurs paiements de péréquation (positifs ou négatifs) pour modifier le niveau d'avantages qu'elles fournissent à leurs commettants, l'écart fiscal ne serait pas éliminé. Supposons que les provinces utilisent le plein montant de leurs paiements de péréquation (+500 $ et −500 $) pour modifier leur taux d'imposition, tout en gardant les avantages constants. Elles poursuivraient effectivement des politiques différentes sur le plan de la distribution. Un simple calcul permet de voir qu'en présence d'une péréquation, les riches de la province *A* perdraient 533 $ en termes nets par suite des activités de la province, alors que les pauvres y gagneraient 567 $. Dans la province *B*, les riches perdraient 417 $ et les pauvres gagneraient 458 $. L'écart fiscal ne serait toujours pas éliminé. Les riches se trouveraient dans une meilleure situation en *B*, alors que les pauvres seraient en meilleure position en *A*. Un régime de péréquation quel qu'il soit ne permet pas d'éliminer l'écart fiscal. Il permet seulement de rendre la chose financièrement possible.

3 Dans les exemples donnés jusqu'à maintenant, nous avons calculé les paiements de péréquation sur la base des taux d'imposition et des revenus observés *ex ante*. Il est évident que, dans la pratique, les paiements de péréquation sont calculés en fonction de ces paiements, de sorte que les provinces peuvent s'y ajuster. Il est facile de voir que les paiements de péréquation seront toujours calculés correctement par les méthodes actuelles pourvu que l'on continue de tenir compte de la péréquation et que les provinces exercent la redistribution d'une façon uniforme.

4 De nouveau, peu importe la situation initiale, pourvu que toutes les provinces s'entendent finalement sur la redistribution. Le résultat final sera le même, quelle que soit la situation initiale si l'on établit le bon régime de péréquation *ex post*.

5 Voir Boadway (1980), Courchene (1979) et Carter (1977) pour une description du régime de financement des programmes établis.

CHAPITRE 6

1 Comme le capital est très mobile et qu'il est donc moins susceptible que le travail d'entrainer des différences interprovinciales importantes sur le plan des avantages fiscaux nets, il nous paraît plus approprié, dans le cadre de la présente synthèse, d'étudier l'efficacité et la péréquation par rapport au travail.

2 Ce que nous avons dit antérieurement au sujet du Fonds Héritage et des rentes hydro-électriques par rapport aux questions relatives à l'équité, vaut aussi pour les questions relatives à l'efficacité.

3 Voir la note 2.

4 Une part importante de l'impôt foncier municipal n'est pas incluse. Les cessions de terrains de la Couronne contenant du pétrole et du gaz sont aussi exclues.

5 Voir Flatters et Purvis (1980) pour plus de détails à ce sujet.

6 Pour cet argument voir Courchene (1978).

7 La Commission Rowell-Sirois a préconisé que la péréquation soit fondée sur le besoin fiscal.

8 Voir Flatters, Henderson et Mieszkowski (1974) pour plus de détails sur cet argument.

9 Ce thème est développé davantage dans Flatters et Purvis (1980).

10 Pour une analyse de cette proposition, voir Davenport (1979).

11 Voir Courchene (1979).

12 Pour une analyse détaillée de cette thèse, voir Boadway et Flatters (1982).

Bibliographie

ATKINSON, A. B. et J. E. STIGLITZ, *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw-Hill, 1980.

BERGSTROM, T. C. et R. P. GOODMAN, « Private Demands for Public Goods », *American Economic Review*, vol. 63, juin 1973, pp. 280-296.

BOADWAY, R. W., « The Welfare Foundations of Cost-Benefit Analysis », *Economic Journal*, vol. 85, décembre 1974, pp. 926-939.

———, *Public Sector Economics*, Cambridge (Mass.), Winthrop, 1979.

———, *Intergovernmental Transfers in Canada*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1980.

BOADWAY, R. W. et F. R. FLATTERS, « The Role of Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results », Document 443, Kingston, Université Queen's, septembre 1981.

———, « Revenue Sharing and the Equalization of Natural Resource Revenues », 1982, document reprographié.

BOADWAY, R. W. et K. H. NORRIE, « Constitutional Reform Canadian-Style: An Economic Perspective », *Analyse de politiques*, vol. VI, été 1980, pp. 492-505.

BORCHERDING, T. E. et R. T. DEACON, « The Demand for the Services of Non-Federal Governments », *American Economic Review*, vol. 62, décembre 1972, pp. 842-853.

BRETON, A. et A. C. SCOTT, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.

BRITTAIN, J. A., *The Payroll Tax for Social Security*, Washington, The Brookings Institution, 1972.

BUCHANAN, J. M., « Federalism and Fiscal Equity », *American Economic Review*, vol. 40, septembre 1950, pp. 583-599.

———, « Federal Grants and Resource Allocation », *Journal of Political Economy*, vol. 60, juin 1952, pp. 208-217.

BUCHANAN, J. M. et C. J. GOETZ, « Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model », *Journal of Public Economics*, vol. 1, avril 1972, pp. 25-43.

BUCHANAN, J. M. et R. WAGNER, « An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization », dans *The Analysis of Public Output*, J. Margolis (éd.), New York, Columbia University Press, 1970.

CARTER, G. E., « Financing Health and Post-Secondary Education: A New and Complex Fiscal Arrangement », *Canadian Tax Journal*, vol. 25, septembre-octobre 1977, pp. 534-550.

COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL DU RÉGIME FISCAL, 4ième réunion, les 14 et 15 septembre, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE, *Se retrouver : Observations et recommendations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

COMMISSION ROYALE SUR LA FISCALITÉ (COMMISSION CARTER), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

COMMISSION ROYALE SUR LES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES (COMMISSION ROWELL-SIROIS), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1941.

COPITHORNE, L., *Richesses naturelles et disparités régionales*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA, *Vivre ensemble*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

COURCHENE, T. J., « Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities », dans *Canadian Confederation at the Crossroads: The Search for a Federal-Provincial Balance*, M. Walker (éd.), Vancouver, The Fraser Institute, 1978, pp. 145-186.

———, *Refinancing the Canadian Federation: A Survey of the 1977 Fiscal Arrangements Act*, Montreal, C. D. Howe Research Institute, 1979.

COURCHENE, T. J. et J. R. MELVIN, « Energy Revenue Consequences for the Rest of Canada », *Analyse de politiques*, numéro spécial, vol. VI, février 1980, pp. 192-204.

DAVENPORT, P., « Equalization Payments and Regional Disparities », document présenté à l'Association canadienne d'économique, Saskatoon, mai 1979, document reprographié.

FELDSTEIN, M. S., « Comment on Buchanan and Wagner », dans *The Analysis of Public Output*, J. Margolis (éd.), New York, Columbia University Press, 1970.

———, « On the Theory of Tax Reform », *Journal of Public Economics*, vol. 6, juillet-août 1976, pp. 77-104.

FLATTERS, F. R., J. V. HENDERSON et P. M. MIESZKOWSKI, « Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization », *Journal of Public Economics*, vol. 3, mai 1974, pp. 99-112.

FLATTERS, F. R. et D. D. PURVIS, « Ontario: Policies for and Problems of Adjustment in the 80's », dans *Developments Abroad and the Domestic Economy*, vol. 1, Toronto, Ontario Economic Council, 1980, pp. 129-165.

FOWLER, R. M., « The Role of Royal Commissions », dans *Economic Policy Advising in Canada*, D. C. Smith (éd.), Montréal, C. D. Howe Research Institute, 1981.

GILLESPIE, W. I., *The Incidence of Taxes and Public Expenditures in the Canadian Economy*, étude de la Commission royale sur la fiscalité, nº 2, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967.

———, « On the Redistribution of Income in Canada », *Canadian Tax Journal*, vol. 24, juillet-août 1976, p. 417.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *La Constitution canadienne, 1980 : Projet de résolution concernant la Constitution du Canada*, Ottawa, Publications Canada, 1981.

GOUVERNEMENT DU CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, *Les arrangements fiscaux dans les années quatre-vingt*, Ottawa, novembre 1981.

———, *Inventaire de programmes et d'activités fédéraux-provinciaux*, Ottawa, Bureau des relations fédérales-provinciales, 1977.

GRAHAM, J., *Intergovernmental Fiscal Relationships*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1964.

HARBERGER, A. C., « The Incidence of the Corporation Income Tax », *Journal of Political Economy*, vol. 70, juin 1962, pp. 215-240.

———, « Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics », *Journal of Economic Literature*, vol. 9, septembre 1971, pp. 785-791.

HARTWICK, J. M., « The Henry George Rule: Optimal Population and Interregional Equity », *Revue canadienne d'économique*, vol. 13, novembre 1980, pp. 695-700.

HELLIWELL, J. F., « Can Canada Be Insulated from Developments Abroad? », dans *Developments Abroad and the Domestic Economy*, vol. 2, Toronto, Ontario Economic Council, 1980, pp. 79-102.

LANGE, R. H., « A Theoretical Analysis of Revenue Equalization », thèse de doctorat, Université Queen's (en cours de rédaction).

MASLOVE, A. M., *L'incidence des impôts au Canada*, Conseil économique du Canada, Ottawa, Information Canada, 1973.

MIESZKOWSKI, P. M., « Tax Incidence Theory: The Effects of Taxes on the Distribution of Income », *Journal of Economic Literature*, vol. 7, décembre 1969, pp. 1103-1124.

MOORE, A. M., J. H. PERRY et D. I. BEACH, *The Financing of Canadian Federation*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1966.

MUSGRAVE, R. A., *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959.

———, « Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism », dans *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*, Princeton, Princeton University Press, 1961, pp. 97-122.

———, « ET, OT and SBT », *Journal of Public Economics*, vol. 6, juillet-août 1976, pp. 3-16.

MUSGRAVE, R. A. et P. B. MUSGRAVE, *Public Finance in Theory and Practice*, deuxième édition, New York, McGraw-Hill, 1976.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA (QUÉBEC), *Une nouvelle fédération canadienne*, Québec, 1980.

OATES, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

SCOTT, A. D., « Federal Grants and Resource Allocation », *Journal of Political Economy*, vol. 60, septembre 1952, pp. 534-538.

SEN, A. K., « On Weights and Measures: Informational Constraints in Social Welfare Analysis », *Econometrica*, vol. 45, 1977, pp. 1539-1572.

STARRETT, D., « On the Method of Taxation and the Provision of Local Public Goods », *American Economic Review*, vol. 70, juin 1980, pp. 380-392.

STIGLITZ, J. E., « The Theory of Local Public Goods », dans *The Economics of Public Services*, M. S. Feldstein et R. P. Inman (éds.), London, Macmillan, 1977.

TRUDEAU, P. E., *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Toronto, Macmillan, 1968.

USHER, D., « Public Property and the Effects of Migration upon Other Residents of the Migrants' Countries of Origin and Destination », *Analyse de politiques*, vol. 84, octobre 1977, pp. 1001-1020.

———, « How Should the Redistributive Power of the State Be Divided between Federal and Provincial Governments? », *Analyse de politiques*, vol. VI, hiver 1980, pp. 16-29.

VARDY, D. A., « Population Mobility and Efficiency in the Provision of Regional Public Goods », document 78, Kingston, Université Queen's, avril 1972.

WEST, E. G. et S. L. WINER, « The Individual: Political Tension and Canada's Quest for a New Constitution », *Analyse de politiques*, vol. VI, hiver 1980, pp. 3-15.